

26 GENNAIO 2022

“Le città (metropolitane) invisibili”:
perché non possono coesistere due
modelli diversi di area vasta? A
proposito della sentenza n. 240 del
2021 della Corte costituzionale

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

“Le città (metropolitane) invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Abstract [It]: Il contributo, muovendo dalla sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale, analizza le differenze tra i due modelli di enti di governo dell’area vasta come definiti nella legge n. 56 del 2014. In particolare, si sofferma sul rapporto tra la diversa tipologia di funzioni dei due enti e le modalità di scelta dei rispettivi organi, alla luce delle esigenze di governo metropolitano.

Abstract [En]: The contribution, starting from sentence no. 240 of 2021 of the Constitutional Court, analyzes the differences between the two models of government bodies of the large area as defined in law no. 56 of 2014. In particular, it focuses on the relationship between the different types of functions of the two bodies and the methods of choosing the respective bodies, in light of the needs of metropolitan government.

Parole chiave: Città metropolitana, Provincia, Sindaco metropolitano, autonomia, Corte costituzionale

Keywords: Metropolitan city, Province, Metropolitan Mayor, autonomy, Constitutional Court

La Corte costituzionale torna a ragionare sulla legge n. 56 del 2014 (c.d. “Delrio”) con una decisione che è ricca di suggestioni giuridiche e di peculiarità argomentative tanto da stimolare fin da subito un ampio dibattito in dottrina come era già avvenuto con la precedente decisione del 2015 (n. 50), con quelle del 2016 (n. 143 e n. 149) e finanche con la pronuncia del 2018 (n. 168)¹.

Sono molteplici i profili di lettura del giudicato, a partire dalla scelta di una così ampia argomentazione di merito in una pronuncia che è – ricordiamolo – una sentenza di inammissibilità; su di uno di essi mi par d’obbligo una riflessione visto che, non va dimenticato, il portato di questa ulteriore “illegittimità

* Articolo sottoposto a referaggio. Nell’opera *Le città invisibili* di Italo Calvino (1972) in un dialogo tra Marco Polo e Kublai Kan si parla della città perfetta: “Alle volte mi basta uno scorcio che s’apre nel bel mezzo d’un paesaggio incongruo, un affiorare di luci nella nebbia, il dialogo di due passanti che s’incontrano nel viavai, per pensare che partendo di lì metterò assieme pezzo a pezzo la città perfetta, fatta di frammenti mescolati col resto, d’istanti separati da intervalli, di segnali che uno manda e non sa chi li raccoglie. Se ti dico che la città cui tende il mio viaggio è discontinua nello spazio e nel tempo, ora più rada ora più densa, tu non devi credere che si possa smettere di cercarla”.

¹ Per i molti commenti alle decisioni richiamate si rinvia in particolare agli articoli apparsi sulle riviste *federalismi.it*, *Rivista AIC*, *forum di Quaderni costituzionali* e *Osservatorio sulle fonti* e raccolti sul sito della rivista *Consulta on line (giurcost.org)*. Sulla legge Delrio si rinvia ai commentari a cura di F. FABRIZZI e G. M. SALERNO, *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014 di L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014 e di A. STERPA, *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, Jovene, 2014). Prime riflessioni utili sulla decisione in esame sono consultabili nei *papers* pubblicati sulla rivista *federalismi.it* il 29 dicembre 2021.

costituzionale accertata ma non dichiarata”² potrà essere gestito dal legislatore nazionale con ampi margini di discrezionalità. Proprio alla politica spetta capire come agire innanzi ad una decisione che sconfinava dal novero dei *moniti con termine* (come nel caso Cappato o in quello relativo all’ergastolo ostativo)³ e sembrerebbe tornare alla modalità di interlocuzione attraverso un *monito senza termine*, notificando l’esercizio del potere di annullamento da parte del Giudice delle leggi in un momento futuro non meglio definito e non del tutto prevedibile. Per ricordare le parole della pronuncia, infatti, “se un *vulnus* appariva giustificabile allora [...] esso potrebbe non esserlo in futuro” e, dunque, il Giudice sollecita “un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai [...] richiamati canoni costituzionali di esercizio dell’attività politico-amministrativa”.

Non è questa la sede per ragionare dell’ormai frequente dialogo (o meglio del monologo a senso unico considerato il mutismo della controparte) tra Corte costituzionale e legislatore, ma la prolessi del Giudice può certamente essere l’occasione per una analisi della regolazione degli enti di area vasta come definita dalla legge Delrio e come potrebbe essere innovata anche alla luce di una eventuale riforma del d. lgs. n. 267 del 2000 recante il Testo unico degli enti locali⁴.

Il punto sul quale vorrei soffermarmi è la assunta e non del tutto condivisibile equiparazione - da parte del Giudice di legittimità costituzionale - della condizione della Città metropolitana rispetto alla Provincia, visto che da detto presupposto ne derivano gli annunciati vizi di legittimità costituzionale della legge n. 56 del 2014 oltre che le correlate indicazioni rivolte al legislatore statale chiamato a legiferare sugli enti di area vasta.

Si legge nella pronuncia, infatti, che risulterebbe “*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*” e che, complessivamente, la regolazione statale del 2014 dell’ente di area vasta “rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell’organo di vertice della Città metropolitana, tanto l’eguale godimento del diritto di voto per i cittadini destinatari dell’esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell’ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi”.

² Sul rapporto tra il tempo e le decisioni della Corte costituzionale, cfr. in particolare gli studi di M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, Padova, Cedam, 2000 e L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009, spec. pp. 144 e ss..

³ Il riferimento è alle pronunce n. 207 del 2018 e n. 242 del 2019 per il c.d. “Caso Cappato”, nonché alla ordinanza n. 97 del 2021 nella quale è già fissata udienza per il 10 maggio 2022.

⁴ Il 25 novembre 2021 ossia due settimane dopo la decisione della Corte costituzionale in commento, la Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura il disegno di legge recante “Modifiche al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di *status* e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell’attività amministrativa e di finanza locale” che intende aggiornare il d. lgs. n. 267 del 2000 (AC 1356-A).

Come sappiamo, gli organi della Provincia sono scelti con un meccanismo di elezione indiretta (votano e sono eleggibili i Sindaci e i consiglieri dei Comuni con voto ponderato) e durano in carica quattro (Presidente) e due anni (Consiglio), mentre quelli della Città metropolitana (in assenza della legge statale che disciplini l'elezione a suffragio universale e diretto) prevedono l'immedesimazione *ratione officii* tra il Sindaco del Comune capoluogo e quello metropolitano e l'elezione indiretta con voto ponderato del Consiglio; entrambi gli organi durano in carica 5 anni e la fine del mandato elettivo del Comune capoluogo costringe al rinnovo degli organi metropolitani.

La prospettiva dalla quale la Corte costituzionale guarda all'organizzazione dei due enti di area vasta è quella dell'elettore che, a detta della sentenza, scontrerebbe un trattamento costituzionalmente illegittimo nel caso della Città metropolitana, venendo meno la propria capacità di scegliere il vertice dell'esecutivo che è selezionato dai soli elettori del Comune capoluogo, e con essa anche la possibilità di costruire il rapporto rappresentativo e di responsabilità tra eletto ed elettore.

La Corte costituzionale arriva a queste conclusioni muovendo da un duplice assunto di fondo. In primo luogo si sostiene che il profilo costituzionale dei due enti di area vasta sarebbe identico a prescindere dal diverso *nomen iuris*; in secondo luogo si evidenzia che la possibilità prevista dalla legge Delrio di una elezione a suffragio universale e diretto degli organi metropolitani scontrerebbe da un lato la complessità dell'*iter* per accedervi rendendo “nella sostanza impraticabile tale eventualità” (sono parole della Corte costituzionale) e dall'altro l'assenza della legge statale che disciplina il sistema elettorale⁵. Ricordiamo peraltro che le tre Città metropolitane più grandi - Roma, Milano e Napoli - hanno optato nei rispettivi Statuti per l'elezione popolare degli organi anche in ragione del fatto che - avendo popolazione con più di 3 milioni di abitanti - non è necessario che si scioglia il Comune capoluogo per accedere a questa diversa modalità di scelta degli organi; condizione, questa, imposta invece alle altre Città capoluogo.

Non è possibile aderire pienamente alle argomentazioni della Corte costituzionale per le ragioni che proverò ad esporre, pur trattandosi di un comprensibile sforzo per porre ordine laddove il legislatore non ha ancora definito il quadro regolatorio a oltre 30 anni dalla legge n. 142 del 1990 e a 20 anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha inserito le Città metropolitane in Costituzione.

Iniziamo dall'assunta equiparazione tra Città metropolitana e Provincia. Possiamo evidenziare i seguenti argomenti portati a sostegno della tesi da parte della Corte costituzionale: a) la mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016 che avrebbe dovuto cancellare dalla Costituzione la parola “Provincia” e il permanere del vigente art. 114 della Costituzione che elenca tra gli enti di cui è costituita la Repubblica sia le Città metropolitane che le Province; b) la presenza di funzioni in capo ai due enti in

⁵ La Corte costituzionale prende atto del fatto che “la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione”.

parte simili e in particolare relative non ad attività di coordinamento e pianificazione ma attinenti l'esercizio diretto di azione amministrativa; c) la coincidenza del territorio delle Città metropolitane con quello delle (precedenti) Province.

Quanto al punto a) la Corte precisa che la mancata approvazione della riforma costituzionale avrebbe privato il meccanismo di coincidenza del Sindaco del Capoluogo con quello della Città metropolitana 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”. L’argomento non chiarisce per quale ragione dalla riforma del testo costituzionale del 2016 sarebbero dovute derivare necessariamente dette conseguenze visto che la presenza della sola Città metropolitana in Costituzione non è di per sé garanzia di un esito applicativo come quello prospettato⁶, tanto quanto potrebbe invece accadere proprio con l’attuale testo dove la compresenza di Città metropolitane e Province potrebbe anzi pretendere una loro differenziazione da parte del legislatore. Ciò ci porta subito al punto b) relativo alle caratteristiche (di pianificazione e coordinamento piuttosto che di amministrazione diretta) delle funzioni degli enti di area vasta e alla loro similitudine; nessuna norma costituzionale (né vigente né allora attesa con il tentativo di riforma del 2016) ha mai messo in discussione la possibilità per la legge statale e per quella regionale di conferire a Città metropolitane e Province qualunque tipologia di funzione, diretta o di coordinamento, nelle materie di rispettiva competenza legislativa (art. 118 Cost.). Quale tipologia di ente siano la Città metropolitana e la Provincia non lo stabilisce a priori la Costituzione ma lo determinano i due legislatori all’atto della regolazione delle rispettive funzioni. Neppure la competenza statale ad individuare le “funzioni fondamentali” può essere decisiva per selezionare la tipologia di funzioni dell’ente considerato che, come ha chiarito la stessa Corte costituzionale, la legge statale *ex art. 117*, comma secondo, lettera p) può certamente individuare le “etichette” ma spetta al legislatore statale o regionale costituzionalmente competente deciderne il contenuto⁷. Nessun obbligo è previsto in Costituzione riguardante la natura delle

⁶ La Corte costituzionale cita la relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale il cui contenuto normativo approvato dal Parlamento non vincola in alcun modo ad un esito del genere, ben che meno ad istituire decine di Città metropolitane.

⁷ Come precisato nella sentenza n. 22 del 2014, “Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. «indica le componenti essenziali dell’intelaiatura dell’ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013). Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera p), e le «funzioni proprie» di cui all’art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004)”.

funzioni dell'ente, anzi vale l'opposto ossia la portata del combinato disposto dei principi costituzionali di autonomia, adeguatezza e differenziazione che pretendono l'impossibilità di condizionare a monte la "capacità di carico" dell'ascensore della sussidiarietà verticale, ma solamente (entro certi limiti) il piano di fermata (sent. n. 303 del 2003). Peraltro, la legge n. 56 del 2014, come noto, differenzia le funzioni fondamentali dei due enti. Infine, il punto c) neppure sembra decisivo: ovviamente i territori delle Città metropolitane coincidono attualmente con le precedenti Province visto che nessun Comune ha percorso in via formale e completa (alcuni hanno iniziato a farlo e si sono fermati ai primi atti politici) per uscire o entrare in una Città metropolitana. È un dato di fatto che non può in alcun modo rilevare visto che la scelta di mantenere lo *status quo* è essa stessa una scelta legittima che non può essere caricata di significato costituzionale. Non dimentichiamo che sulla procedura per la variazione delle circoscrizioni metropolitane (formalmente la Costituzione parla di quelle provinciali) l'art. 133 prevede una disciplina che la stessa legge n. 56 del 2014 ha implementato al comma 6 dell'art. 1 e che, semplicemente, non è stata attivata. Ad oggi nessun Comune è "fuggito" dalla presunta anti-rappresentativa struttura di governo delle Città metropolitane.

Non solo, dunque, le esposte ragioni dell'equivalenza di Città metropolitana e Provincia non appaiono solidamente fondate, ma anzi sembrano indirizzare il ragionamento esattamente in senso opposto. Anche perché alcune scelte che il legislatore statale e quello regionale hanno compiuto si sono già mosse, proprio in "attuazione" della legge n. 56 del 2014⁸, nel senso di differenziare i due enti di area vasta. Ci riferiamo, ad esempio, alla riduzione del numero dei dipendenti delle due tipologie di ente che è stata diversamente imposta (meno 50% per le Province e meno 30% per le Città metropolitane⁹) dalla legge statale, nonché alle diverse scelte fatte dai legislatori regionali interessati dalla presenza nel proprio territorio dell'ente metropolitano; è stata la stessa legge n. 56 del 2014 a distinguere le funzioni fondamentali dei due enti accrescendo quelle della Città metropolitana che sono ben più ampie e programmatiche, capaci – *apertis verbis* – di vincolare i Comuni (art. 1, comma 44)¹⁰. D'altronde, spesso dimenticato da molti, il comma 2

⁸ Così espressamente la Corte costituzionale nella sent. n. 159 del 2016: "va premesso che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost. Ebbene, non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma, che se ne occupa espressamente nel comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. E dunque anche la normativa contenuta nei censurati commi 421 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, quale passaggio attuativo della riforma, deve farsi rientrare nella stessa competenza esclusiva dello Stato".

⁹ Legge n. 190 del 2014 (art. 1, commi 421 e ss.) e Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2016: cfr. nota precedente.

¹⁰ Si rinvia alle singole etichette delle funzioni che sono caratterizzate da espressioni lessicali chiare in questo senso, ma si rinvia anche alla dottrina sulle politiche metropolitane; in particolare cfr. C. MAZZEI, *Il governo dell'incertezza. La pianificazione della Città metropolitana tra globale e locale*, Palermo, Gafill, 2016; V. FERRI, *Governare le Città metropolitane*, Roma, Carocci, 2008.

dell'art. 1 prevede una definizione della Città metropolitana del tutto diversa da quella (ben più scarna) dell'ente Provincia¹¹: “*Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee*”¹². L'impressione di chi scrive è che il principio costituzionale di differenziazione, sia nella declinazione di cui all'art. 118 della Costituzione che come risvolto naturale del principio di autonomia *ex art. 5 Cost.*, non sia stato adeguatamente preso in considerazione da parte della sentenza in questione: il legislatore ha costantemente disegnato due diverse tipologie di enti territoriali nei limiti di una Costituzione che non impone alcun modello unico per l'area vasta.

Stante ciò occorre chiedersi: la differenza delle competenze e del ruolo tra questi due enti territoriali può legittimare una diversa forma di governo ed un diverso sistema di individuazione degli organi? E se la risposta fosse positiva, fino a che punto questa differenza tra gli enti rileva per la scelta del modello di forma di governo e sistema di elezione e, quindi, per la rappresentanza?

Le argomentazioni della Corte costituzionale muovono, come abbiamo detto, verso una risposta negativa a questo interrogativo nella misura in cui per le Città metropolitane si assisterebbe ad una illegittima sottrazione del diritto degli elettori che risiedono nei Comuni diversi da quello Capoluogo di incidere sulla scelta del Sindaco metropolitano che *ope legis* coincide con quello del Comune capoluogo. Ciò produrrebbe - a detta del Giudice - una menomazione dell'eguaglianza del “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”. La Corte costituzionale, dunque, ragiona sul “nesso di complementarietà e integrazione” tra forma di governo e legge elettorale (già sent. n. 193 del 2015), dando per assunta l'assenza del nesso tra diversa tipologia di ente di area vasta e diversa organizzazione di forma di governo e sistema di elezione.

Anche in questo caso, le osservazioni contenute nella decisione potrebbero non essere decisive per l'esito prospettato di un *vulnus* alla Costituzione, anche a voler – in ipotesi – considerare condivisibile l'idea che non si possa sottrarre a determinati soggetti la possibilità di condizionare con il diritto di voto l'azione di alcuni enti pubblici.

¹¹ Secondo il comma 3 dell'art. 1, “*Le province sono enti territoriali di area vasta disciplinati ai sensi dei commi da 51 a 100. Alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97*”.

¹² Del lodevole tentativo di applicare il principio di differenziazione contro il modello di livellamento degli enti locali abbiamo ragionato in F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2017, spec. p. 165.

In primo luogo va ricordato che la legge n. 56 del 2014 prevede la possibilità per la Città metropolitana di aderire ad un modello di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio a condizione che l'ente compia questa scelta a livello statutario rispettando alcuni parametri; gli enti con più di 3 milioni di abitanti devono avere una organizzazione con autonomie interne al Comune (Municipi, Circoscrizioni...) e zone omogenee¹³, mentre le altre Città metropolitane devono frammentare il Comune capoluogo in più Comuni. Una procedura aderente alla disciplina costituzionale di cui all'art. 133 della Costituzione che prevede un referendum metropolitano e una legge regionale¹⁴ e che la stessa Corte costituzionale ha definito "indefettibile"¹⁵.

Sul punto la Corte costituzionale prende atto di due elementi a suo dire dirimenti: la soluzione elettiva a suffragio universale e diretto sarebbe "nella sostanza impraticabile" proprio per il "complesso iter procedurale", senza tacere del fatto che non è stata adottata la legge statale necessaria per disciplinare le elezioni metropolitane.

Con riguardo alla procedura, essa non può che essere complessa visto che lo stesso art. 133, comma secondo, della Costituzione prevede che *"la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni"*.

Si può mai pensare che la strada dell'elezione popolare degli organi metropolitani sia di fatto impercorribile a causa dell'art. 133 Cost.? Una via per "semplificare" la procedura può essere quella di scelte del legislatore statale simili a quelle compiute per la fusione di Comuni (proprio dalla stessa legge Delrio) e non dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale (sent. n. 33 del 2019), ma nei limiti davvero stringenti di quanto già affermato nella sent. n. 220 del 2013. Neppure, alternativamente, si potrebbero dichiarare incostituzionali le condizioni per l'accesso all'elezione a suffragio universale e diretto degli organi perché irragionevoli aprendo così la strada ad una opzione più accessibile per tutte le Città

¹³ *"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"*.

¹⁴ *"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'articolo 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. È altresì necessario che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione"*.

¹⁵ *"Questa Corte ha riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 230 del 2001)"*.

metropolitane visto che quelle norme sono state già giudicate dalla Corte stessa¹⁶. D'altronde se la norma consente di non spacchettare il Comune capoluogo per le Città più grandi, per quale ragione dovrebbe avvenire per quelle più piccole? Resta il fatto poi, come noto, che l'elezione indiretta non è di per sé illegittima dal punto di vista costituzionale, anche se la stessa Corte ammette che in questa occasione non è stato chiesto di pronunciarsi sul punto¹⁷.

Quanto alla assenza di una legge statale di regolazione dell'elezione metropolitana, siamo in presenza di un'ovvia omissione da parte del legislatore che avrebbe forse meritato più risalto nel ragionamento del Giudice di legittimità costituzionale; molto più del dato, fattuale e non giuridico, della complessità dell'*iter* di scomposizione del Comune capoluogo che è stato caricato di una evidente rilevanza e neppure accompagnato da alcuna riflessione ulteriore¹⁸.

In realtà, più complessivamente, non appare ben evidenziata dalla decisione la ragione per cui a livello metropolitano sono state adottate da parte del legislatore quelle regole relativamente agli organi.

Si tratta di un modello che, proprio per garantire la capacità della Città metropolitana di indirizzare il tessuto decisionale comunale (che ricordiamo è ad essa espressamente vincolato nell'esercizio delle proprie forme di autonomia), ha dato due soluzioni per rafforzare l'eterodeterminazione delle decisioni metropolitane rispetto ai Comuni; si tratta di due modelli, il primo "limitatamente eterodeterminato" ed uno "intensamente eterodeterminato". *Limitatamente*, senza dubbio, è il modello previsto di *default* dalle norme ossia con un Sindaco individuato *ratione officii* in quello del Comune Capoluogo mentre eletto di secondo livello il Consiglio, *intensamente* è invece quello che prevede l'elezione a suffragio universale e diretto di tutti e due gli organi.

È infatti corretto il passaggio in cui la sentenza in questione precisa che esiste un "parallelismo" di durata tra degli organi del Capoluogo e quella degli organi della Città metropolitana (ambidue cinque anni e

¹⁶ "E, per altro verso, perché la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» – che il successivo comma 22 pone come presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano – non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» – né contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane» (sent. n. 50 del 2015).

¹⁷ La Corte costituzionale precisa in un inciso che l'intervento chiesto dalla parte ricorrente "lungi dall'appuntarsi esclusivamente sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice del relativo ente di area vasta" incide su altri aspetti "prefigurando soluzioni non attingibili alla Corte in quanto rimesse, anche queste, prioritariamente alla discrezionalità del legislatore"

¹⁸ Da segnalare la grande rilevanza di questo dato fattuale, dopo che la Corte costituzionale ha in altre occasioni (proprio in tema di tagli di spesa alle Province peraltro) non dichiarato illegittime norme statale precisando: "e ciò senza che rilevi, in contrario, che le disposizioni denunciate possano avere influenza sull'organizzazione dell'ente territoriale, risolvendosi una tale evenienza in una circostanza di fatto, come tale non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004)" (sent. n. 143 del 2016).

rinnovati insieme); ed è vero che detto parallelismo sottende una logica del tutto diversa da quella provinciale (rinnovo biennale del Consiglio e quadriennale del Presidente eletti ambedue con voto indiretto); ed è vero – infine – che questa logica “risulta evidentemente imperniata sull’esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo [...] e quelli della città metropolitana”.

Se così non fosse, se cioè non vi fosse traccia alcuna della eterodeterminazione dell’indirizzo politico metropolitano rispetto al tessuto comunale sottostante, non avrebbe alcun senso conferire alla Città metropolitana funzioni fondamentali come quelle previste dal comma 44 ossia funzioni che pretendono una forza di indirizzo vincolante rispetto agli altri enti locali. Come si può immaginare che un ente eletto dai consiglieri comunali e dai Sindaci adotti atti generali e vincolanti come quelli previsti dalla legge Delrio con organi di autogoverno dei Comuni? Immaginiamo un piano che decide vincoli o piuttosto che condiziona il collocamento di infrastrutture caratterizzate da esternalità negative: quali Comuni ospiteranno i pesi della dimensione di area vasta? Non sono le (eventuali) funzioni puntuali e dirette della Città metropolitana a pretendere un meccanismo di scelta degli organi simile alle Province, ma sono le funzioni di programmazione e pianificazione così ampie come quelle metropolitane che pretendono meccanismi diversi da quelli provinciali. Non è un caso, d’altronde, che la legge Delrio non preveda neppure la possibilità per le Province di optare per l’elezione a suffragio universale e diretto dei propri organi, ritenuta dal legislatore non congeniale alla specifica tipologia di ente di area vasta.

Veniamo a questo punto al passaggio in base al quale gli elettori dei Comuni diversi dal capoluogo della Città metropolitana - non concorrendo all’elezione del Sindaco del capoluogo - risulterebbero illegittimamente discriminati nel godimento del diritto di voto con effetti sulla rappresentatività degli organi e del principio della responsabilità politica. L’impressione di chi scrive è che, visto il modello della Città metropolitana, ma più in generale visti i due modelli di area vasta, qualunque meccanismo diverso da quello di elezione a suffragio universale e diretto comporta una qualche distorsione del diritto di voto e dei conseguenti principi di rappresentatività (la Corte costituzionale non parla di rappresentanza) e di responsabilità, collocandoli in ambiti di attuazione del tutto diversi da quelli degli altri organi dove si “svolge” la sovranità popolare (sent. n. 106 del 2002)¹⁹. Anche perché la Corte costituzionale non chiede al legislatore di optare necessariamente per un sistema di elezione a suffragio universale degli organi di area vasta, ma lo lascia “libero” di muoversi tra le molteplici soluzioni possibili, tra le quali quella della Provincia è considerata non illegittima.

¹⁹ La connessione tra la pronuncia del 2002 e quella in esame è stata intelligentemente segnalata da Gino Scaccia nel seminario del 20 dicembre 2021 organizzato dalla rivista *federalismi.it*.

Prima di tutto va ricordato che per il Consiglio metropolitano concorrono all'elezione tutti gli eletti dei Comuni, incluso il capoluogo, con voto ponderato tanto quanto accade per le Province. Anzi, se guardiamo alla composizione dell'organo eletto tra i consiglieri e Sindaci, se un Comune rappresenta più del 45% della popolazione dell'area vasta, non potrà comunque ottenere più del 45% dei seggi²⁰; ma lo stesso allegato alla legge prevede ulteriori elementi distorsivi della rappresentatività per altre fasce demografiche di Comuni se solo si pensa che un Comune con 30.000 abitanti è nella stessa fascia di quello con 100.000, piuttosto che quello con 10.000 di quelli con 30.000. Non meno rilevante il profilo dell'elettorato passivo dal quale sono esclusi gli eletti comunali in scadenza nei successivi 18 mesi per gli organi provinciali, per i quali si applicano i medesimi elementi di ponderazione del voto attivo²¹.

Peraltro i Comuni diversi dal Capoluogo hanno strumenti di compensazione rappresentativa non di poco conto negli organi metropolitani. Essi, ricordiamolo, sono sovra-rappresentati nel Consiglio visto che il Comune capoluogo è contingentato; ciò comporta, ad esempio, che Roma capitale ha 2,8 milioni di abitanti su 4,3 milioni della Città metropolitana ed elegge meno della metà dei consiglieri; inoltre nella Città metropolitana la Conferenza metropolitana il voto di un terzo dei Comuni che rappresentino la maggioranza assoluta della popolazione esprime parere necessario sul bilancio e “adotta o respinge lo Statuto” della Città metropolitana. Similmente nella Provincia ciò accade con l'Assemblea dei Sindaci.

Non va dimenticato, peraltro, quanto già di recente sostenuto dalla Corte costituzionale allorché è stata chiamata a pronunciarsi con riguardo a quelle che secondo il giudice amministrativo sarebbero state “rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico” ossia le norme di legge che impongono l'esercizio associato delle funzioni tra i Comuni (sent. n. 33 del 2019). In quella occasione, giustamente attenta alla differenziazione delle forme di efficienza del governo locale nella Repubblica delle autonomie, il Giudice delle leggi ebbe modo di precisare che “le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001). Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza

²⁰ Allegato A), lettera c).

²¹ Il comma 60 prevede: “Sono eleggibili a presidente della Provincia i Sindaci della Provincia, il cui mandato scade non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni?”. Cfr. anche le norme di deroga introdotte dal decreto-legge n. 162 del 2019 convertito nella legge n. 8 del 2020.

n. 160 del 2016)²². Se ciò vale per gli enti di diretta gestione e rappresentanza delle comunità locali, come non può valere a maggior ragione per gli enti di area vasta?

Posto che l'elezione indiretta non è di per sé costituzionalmente illegittima (come espressamente già sostenuto dalla Corte costituzionale anche per l'area vasta con riguardo alla Carta europea dell'autonomia locale²³), come potremmo misurare il legittimo grado di bilanciamento tra eguale dignità del voto, rappresentatività e responsabilità senza muovere dalla peculiarità di essere di fronte a due enti di area vasta, peraltro tra loro diversi?

D'altronde il passaggio della decisione n. 50 del 2015 che verrebbe oggi ad essere espressamente, ma senza effetti, contraddetto fa riferimento alla peculiarietà delle Città metropolitane quanto alla figura del Sindaco metropolitano, perché, per un verso, la sua individuazione nel Sindaco del Comune capoluogo di Provincia “non è irragionevole *in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile*, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco. E, per altro verso, perché la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» – che il successivo comma 22 pone come presupposto per l'elezione diretta del sindaco metropolitano – non viola l'art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini

²² Cfr. l'inciso della decisione richiamata in cui la Corte costituzionale precisa che “L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni”.

²³ Nella sentenza n. 50 del 2015 si precisa che “Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella parte in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta. A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della 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., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “*freely elected*”, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate. In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti. Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “*ratione muneris*” dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus* (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest'ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea”.

della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» – né contrasta con l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] Città metropolitane».

La peculiarità della “prima attuazione”, dunque, non è assumibile unicamente al fattore temporale ma alla condizione *sui generis* dell’ente metropolitano che si trova ad avere al centro un Comune capoluogo con un “particolare ruolo e importanza” e “intorno a cui si aggrega la Città metropolitana. Il passare del tempo non menoma certo questo ruolo del Comune capoluogo e con esso le esigenze di governo dell’area vasta tipiche delle grandi città, in Italia come nel resto delle esperienze europee²⁴. Non è questa la sede per ricordare la sterminata letteratura sulle città come fattori di integrazione territoriale con il proprio agglomerato metropolitano e al tempo stesso come proiezione nel mondo globale di una parte del territorio statale, in un modello neo-anseatico di matrice neo-regionalista²⁵. Qui possiamo solamente ricordare, a sostegno della differenziazione delle Città metropolitane dalle altre realtà di area vasta, che “nelle aree metropolitane la maggior parte dei problemi dei Comuni (con l’esclusione dei servizi alle persone) si pone a dimensione metropolitana (ad esempio trasporti, inquinamento, localizzazione delle grandi trasformazioni territoriali, residenziali, commerciali e infrastrutturali) e genera effetti esterni ed esternalità geografiche tra Comune centrale, Comuni periferici e Comuni non urbani” e la “differenza di taglia tra Comuni costituisce un importante fattore che influenza l’interazione e le scelte di cooperazione o di concorrenza [...] tra Comune centrale e Comuni periferici”²⁶.

A parere di chi scrive la soluzione alla questione potrebbe essere trovata alzando lo sguardo verso quella parte del Titolo V della Costituzione che declina il principio di differenziazione nella *governance* multilivello della Repubblica; all’art. 114 della Costituzione che, al primo comma, elencando gli enti territoriali “previsti e garantiti dalla Costituzione” (Corte cost. n. 220 del 2013)²⁷ ci dice che spetta al legislatore

²⁴ Si rinvia al prezioso lavoro di G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017 con particolare riferimento alle pp. 167 e ss..

²⁵ A. PICCHIERI, *Stato e identità economiche locali*, in P. PERULLI, a cura di, *Neoregionalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, secondo il quale «il modello anseatico è dato dal funzionamento di una rete di attori globali (prevalentemente, ma non esclusivamente città) che, raggiunta un’estesa autonomia economica e politica, stabiliscono tra loro intense relazioni e agiscono periodicamente come attore collettivo. Dal punto di vista del modello, il criterio fondamentale per capire quali sono gli attori locali (subnazionali) che contano è la loro capacità di fare politica economica e la loro capacità di fare politica estera» (p. 65). Tuttavia, per la stessa dottrina, se è vero che la città è «attore locale collettivo per eccellenza», ciò non vuol dire che vi sia un «federalismo delle città» contrapposto ad un «federalismo delle regioni». S. SASSEN, *Le città nell’economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2003, secondo il quale «le città globali sono anche i luoghi in cui si manifestano processi transnazionali caratterizzati da una molteplicità di localizzazioni, allo possiamo prendere in considerazione la possibilità che una dinamica sistemica leghi fra loro queste città» (p. 83).

²⁶ V. FERRI, *Governare le Città metropolitane...* cit., p. 34.

²⁷ “Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”.

competente differenziarli; dal comma terzo che parlando della Capitale, non ci dice che tipologia di ente debba essere Roma; all'art. 116 Cost. che differenzia, con l'intervento del legislatore costituzionale o di quello statale (comma 3), tra loro le Regioni; all'art. 118 Cost. che esplicita il principio di differenziazione accanto a quelli di sussidiarietà e adeguatezza ai fini del conferimento delle funzioni da parte dei legislatori; all'art. 120 Cost. che struttura un ampio potere sostitutivo statale (e come ci ha ricordato la Corte implicitamente anche regionale) azionabile "prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

D'altronde è la stessa Corte costituzionale a richiamare il passaggio della relazione che accompagnava il disegno di legge ordinaria (che sarebbe poi divenuto la "legge Delrio") alla Camera dei Deputati nel quale si specifica "la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i Comuni e le Regioni) e da enti a carattere associativo (come le Unioni di Comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di Sindaci e Presidenti di Unione (com'è per le Città metropolitane). Enti tutti che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i Comuni compresi nel loro territorio".

Si tratta di un disegno che la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale del 2016 non pregiudica in senso giuridico, istituzionale e politico. La sentenza in questione continua nell'atteggiamento, già ampiamente segnalato dalla dottrina, di impiegare come elemento del ragionamento giuridico le norme costituzionali non entrate in vigore e questa volta neppure attese: una sorta di illegittimità costituzionale sopravvenuta senza alcun *ius superveniens* anzi piuttosto per mancanza di *ius superveniens* atteso. Si persevera dunque con quanto posto in essere nella sentenza n. 50 del 2015, con l'aggravante che allora si era in attesa della conclusione dell'*iter* della riforma costituzionale mentre oggi sono passati cinque anni (la decisione è dell'11 novembre 2021) dal dicembre del 2016 allorché la legge costituzionale fu respinta dal voto popolare nelle urne referendarie.

Un contributo rilevante sarebbe potuto arrivare dalla decisione della Corte costituzionale se, piuttosto che un ragionamento da Giudice della nomofilachia costituzionale su come interpretare il *nomen iuris* di due diversi enti territoriali, avesse provato a sostenere il legislatore nel difficile tentativo di dipanare alcuni nodi della disciplina degli enti di area vasta nella loro doppia specificità rispetto agli altri enti territoriali e tra di loro, nel rispetto dell'autonomia del legislatore chiamato a porre norme per far funzionare un impianto multilivello che, dopo venti anni dall'introduzione delle Città metropolitane in Costituzione, non trova ancora porti sicuri in cui attraccare. La decisione in esame, invece, nel provare a tracciare una rotta al legislatore su carte imprecise rischia di non aiutare l'interlocutore destinatario del monito; l'allarme per dei lontani eventuali scogli rischia di portare il legislatore di nuovo sulle secche con il porto che resta in lontananza. Il porto di una Città metropolitana che vorrebbe competere nel contesto globale con il



proprio territorio e che si trovava già in attesa di una compiuta regolazione ed oggi anche di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle regole che possiede; una condizione che potrebbe ulteriormente minare la propria capacità di azione istituzionale.

Per dirla con il Marco Polo di Italo Calvino, ad oggi “per questi porti non saprei tracciare la rotta sulla carta né fissare la data dell’approdo” per la città perfetta.