



9 MARZO 2022

L'organo di vertice dell'ente di area
vasta e la differenziazione funzionale
tra città metropolitane e province.
Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della
Corte costituzionale

di Cristina Napoli

Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze



L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province.

Riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale*

di Cristina Napoli

Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: L'articolo propone una riflessione sulla sentenza n. 240/2021 con cui la Corte costituzionale ha definito in rito le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di appello di Catania ed aventi ad oggetto il meccanismo di individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo. In particolare, dopo aver approfondito i passaggi motivazionali relativi al presupposto interpretativo posto a fondamento dell'ordinanza di rimessione, alla dichiarazione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore ed al monito rivolto a quest'ultimo, la nota propone alcune considerazioni conclusive in merito alla differenziazione *funzionale* tra città metropolitane e province ed all'intervento legislativo di modifica del testo unico degli locali che parrebbe essere imminente.

Title: The governing body of the vast area authority and the functional differentiation between metropolitan cities and provinces. Reflections on ruling no. 240/2021 of the Constitutional Court

Abstract [En]: The essay proposes a reflection on sentence no. 240/2021 with which the Constitutional Court declared the questions of constitutional legitimacy promoted by the Court of Appeal of Catania and concerning the mechanism of identification *ope legis* of the metropolitan mayor with the mayor of the chief town inadmissible. In particular, after examining the motivational passages on the interpretative assumption of the remittance order, on the declaration of inadmissibility due to the discretion of the legislative and the admonishment addressed to the legislative, the note proposes some conclusive considerations about the *functional* differentiation between metropolitan cities and provinces and the legislative intervention to modify the legislative decree no. 267/2000, which seems to be imminent

Parole chiave: città metropolitana, provincia, elezione del sindaco metropolitano, principio di differenziazione, riforma del testo unico degli enti locali

Keywords: metropolitan city, province, election of metropolitan mayor, principle of differentiation, reform of the legislative decree no. 267/2000

Sommario: **1.** Premessa. La prospettazione di un irragionevole regime differenziato per la designazione dell'organo di vertice degli enti di area vasta ed il suo presupposto ermeneutico. **2.** Il dispositivo processuale tra inammissibilità eccepita ed inammissibilità rilevate d'ufficio. **3.** Le richieste di introduzione di "novità di sistema" precluse al giudice costituzionale. **4.** Un urgente riassetto da parte del legislatore degli organi della città metropolitana. **5.** Qualche riflessione sull'*iter* argomentativo. **5.1.** Sul presupposto interpretativo erroneo. **5.2.** Sulla dichiarazione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore. **5.3.** Sul monito rivolto al legislatore. **6.** Un incoraggiamento (prima che un monito) al legislatore. Considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa. La prospettazione di un irragionevole regime differenziato per la designazione dell'organo di vertice degli enti di area vasta ed il suo presupposto ermeneutico

Con la sentenza n. 240/2021 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità degli artt. 13, comma 1, e 14 legge regione siciliana n. 15/2015¹, per come sostituiti rispettivamente dall'art. 4, commi 1 e 2, legge regione siciliana n. 23/2018, e dell'art. 1, comma 19, legge n. 56/2014², sollevate dalla Corte di appello di Catania in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost.

Il giudice rimettente, in particolare, con ordinanza del 27 maggio 2020, aveva dedotto la rilevanza e la non manifesta infondatezza del meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del comune capoluogo ed il sindaco metropolitano con conseguente automatica cessazione dalla seconda carica in ipotesi di cessazione dalla prima, accolto nell'art. 1, comma 19 della legge c.d. Delrio ed integralmente riproposto nelle disposizioni legislative regionali richiamate³.

In disparte i profili più strettamente collegati alla rilevanza della questione cui si farà cenno a breve, il giudice *a quo* muove dal presupposto interpretativo per il quale il sindaco metropolitano, in ragione della suddetta identificazione, sia diretta espressione del voto degli iscritti nelle liste elettorali del comune capoluogo (e non anche degli iscritti nelle liste elettorali dei comuni non capoluogo per quanto facenti parte del territorio della città metropolitana)⁴ e per tale via ritiene integrato il requisito della non manifesta infondatezza sotto un duplice profilo.

Da un lato, essendo il sistema delle autonomie locali di cui agli artt. 5 e 114 Cost. fondato sul principio di rappresentanza, una disciplina che circoscriva ad una parte soltanto dell'elettorato il potere di esprimere con il proprio voto l'organo di vertice di un ente a competenza innumerata quale è la città metropolitana “sembra contraddire il principio stesso di democrazia (art. 1 Cost.), di uguaglianza dei cittadini (art. 3, commi 1 e 2 Cost.), con particolare riferimento all'uguaglianza del diritto di voto sancita dall'art. 48, comma 2, Cost.”.

Dall'altro lato, l'irragionevolezza delle norme indubiate si apprezzerrebbe, altresì, da un confronto con la speculare disciplina vigente in materia di elezione dell'organo di vertice dell'altro ente di area vasta della Repubblica: la provincia. In quest'ultimo caso, infatti, il voto degli iscritti nelle liste elettorali del comune capoluogo sarebbe in tutto parificato a quello degli iscritti nelle liste dei comuni non capoluogo,

¹ Secondo cui rispettivamente “[a]l sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo” e “[q]ualora 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”.

² Secondo cui “[a]l sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo”.

³ Cfr. registro ordinanze 2021, n. 30 (G.U. n. 11, prima serie speciale, 2021).

⁴ Cfr. p. 5 dell'ordinanza di rimessione.

concorrendo sia i primi che i secondi, pur con un meccanismo elettivo di secondo grado, alla elezione del presidente della provincia.

Nella prospettazione della Corte di appello di Catania, in altri termini, gli elettori dei comuni non capoluogo facenti parte del territorio della città metropolitana sarebbero collocati in una posizione peggiore, quanto all'uguaglianza del diritto di voto per la designazione dell'organo di vertice dell'ente intermedio, (i) sia rispetto agli elettori del comune capoluogo ai quali sarebbe consentito scegliere il proprio sindaco metropolitano con voto diretto⁵, (ii) sia rispetto agli elettori dei comuni non capoluogo del livello provinciale ai quali, sia pure indirettamente, sarebbe consentito scegliere il proprio presidente di provincia.

2. Il dispositivo processuale tra inammissibilità eccepita ed inammissibilità rilevate d'ufficio

Le sollecitazioni speculative che la sentenza in esame offre allo studioso sono riconducibili fondamentalmente a due aspetti, entrambi riguardanti l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'attenzione della Corte.

Il primo attiene alla rilevanza delle norme indubiate nell'ambito del giudizio *a quo* in quanto instaurato, con rito di cognizione sommaria ai sensi dell'art. 702 *bis* c.p.c., da un cittadino elettore di un comune non capoluogo della città metropolitana di Catania per l'accertamento del proprio 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*”⁶. Ripercorrendo ampiamente la propria giurisprudenza sul nesso che deve «avvincere» il giudizio di costituzionalità e quello principale⁷, la Corte giunge a respingere l'eccezione di inammissibilità

⁵ Cfr. pp. 15-16 dell'ordinanza di rimessione.

⁶ Su questo profilo A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in www.federalismi.it, paper 29 dicembre 2021.

⁷ La bibliografia sul sindacato della Corte costituzionale sulle leggi elettorali a partire dalla sentenza n. 1/2014 è amplissima. Senza pretese di completezza, v. M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale*, in *Nomos*, fasc. n. 3/2013; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2014; A. POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2014; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro it.*, 2014, I, p. 677; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014; A. AMBROSI, *Anche l'Italicum è incostituzionale: la Consulta ricalibra il proprio sindacato su leggi elettorali nazionali*, in *Studium iuris*, 2017, p. 1228 ss.; L. BRUNETTI, *Prospettive e limiti del “ricorso diretto di costituzionalità”, come via di accesso alla Corte costituzionale, per la tutela dei diritti fondamentali. Considerazioni preliminari ad uno studio*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; A. CIANCIO, *L'“Italicum” all'esame della Corte costituzionale: alcune osservazioni a sostegno dell'inammissibilità*, in www.federalismi.it, fasc. n. 2/2017; G. COMAZZETTO, *'Fictio litis' e azioni di accertamento del diritto costituzionale di voto dopo la sentenza 35/2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; M. ESPOSITO, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 549 ss.; F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg: 'fictio litis' e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; M. LUCIANI, *'Bis in idem': la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2017; R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'“Italicum”: la Consulta conferma il superamento della storica “zona franca” delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie*, in *Foro it.*, 2017, I, p. 782; G. SOBRINO, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute:*

per difetto del requisito della incidentalità dedotta dall'avvocatura generale⁸, ritenendo, invece, integrati i presupposti da cui, a partire dalla sentenza n. 1/2014, è stata fatta dipendere l'ammissibilità delle questioni sollevate nell'ambito di giudizi nei quali siano proposte azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità a Costituzione delle condizioni di esercizio del diritto di voto⁹.

Il secondo attiene a quegli ulteriori profili di inammissibilità, rilevati questa volta d'ufficio dalla Consulta, i quali hanno condotto alla decisione di rito in argomento: la Corte di appello di Catania, difatti, ha chiesto un esito manipolativo precluso al giudice costituzionale e demandato, in specie in ragione della materia coinvolta, in via esclusiva al legislatore nella sua discrezionale valutazione. L'intervento atteso, segnatamente, traducendosi nella richiesta di introdurre "novità di sistema" rimesse alla esclusiva competenza del legislatore, fuoriesce dalle attribuzioni della Corte costituzionale sia con riguardo alla richiesta di estensione ai cittadini residenti in comuni non capoluogo di una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, sia con riguardo alla richiesta di estensione all'organo di

dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale, in www.federalismi.it, fasc. n. 15/2017; A. TEDOLDI, *Interesse ad agire, leggi elettorali e pregiudizialità costituzionale*, in *Riv. dir. processuale*, 2017, p. 978 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1977 ss.

Più in generale, sull'azione di accertamento quale via d'accesso diretto dinanzi alla Corte costituzionale, v. R. BIN, *Chi è responsabile delle "zone franche"? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; A. CHIUSOLO, *Una rilettura della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale: dalla sent. 1/2014 alla sent. 35/2017, tra 'revirements' e conferme*, *Ibid.*; G. DEMURO, *La Corte e la tutela del diritto di voto*, in www.federalismi.it, fasc. n. 2/2017; A. DI CHIARA, *Il mondo magico del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali nazionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2017; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, *ivi*, 2018; R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1897 ss.; A. AMATO, *Vecchi e nuovi casi di tutela dei diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'azione di accertamento*, in www.dirittifondamentali.it, 2020, n; C. PADULA, *Le "spinte centripete" nel giudizio incidentale di costituzionalità*, in www.questionegiustizia.it, fasc. n. 4/2020. Tra i lavori monografici in materia v. G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; C. PADULA, *La tutela diretta dei diritti fondamentali. Il pre-enforcement costituzional challenge contro le leggi negli Stati Uniti e le questioni incidentali "astratte" in Italia*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁸ Più specificamente, l'avvocatura generale, costituita in giudizio in rappresentanza e difesa congiunta del presidente del Consiglio dei ministri e del presidente della regione siciliana, ha confutato la sussistenza del requisito della incidentalità del giudizio, il quale, per come delineato nella sentenza n. 110/2015, in assenza di forme di autodichia del tipo di quelle che presidono al procedimento legislativo per le elezioni del Parlamento, non consentirebbe la ammissibilità di una azione di accertamento costitutivo del cittadino elettore, comunque inidonea a garantire un sostanziale accesso diretto del singolo alla giurisdizione costituzionale. A commento della sentenza n. 110/2015 v., almeno, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost. sent. 110/2015*, in *Foro it.*, 2015, I, p. 2618; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 1000 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 886 ss.; M. POLESE, *L'eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2016.

⁹ Ed in particolare (i) la presenza, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione sufficiente e non implausibile circa la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; (ii) la specialità ed il rilievo costituzionale del diritto di voto quale oggetto di accertamento in ragione del suo collegamento con «un interesse del corpo sociale nel suo insieme»; (iii) la necessità di scongiurare che siano «sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi ... che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato»; (iv) la pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte all'attenzione della Corte rispetto alla definizione del giudizio *a quo* (cfr. Corte cost. n. 1/2014).

vertice delle città metropolitane del meccanismo di elezione indiretta che la legge n. 56/2014 ha previsto soltanto per il presidente della provincia.

Su tale ultimo aspetto e sul monito al legislatore che il giudice delle leggi ha inteso far seguire si intende in questa sede porre speciale attenzione.

3. Le richieste di introduzione di “novità di sistema” precluse al giudice costituzionale

Isolare le due questioni di legittimità costituzionale per come sottoposte all’attenzione della Corte è necessario al fine di meglio esplorare le ragioni che hanno condotto alla dichiarazione di inammissibilità. Quanto all’asserita menomazione del diritto di voto dei cittadini elettori dei comuni non capoluogo rispetto ai cittadini elettori del comune capoluogo della città metropolitana, la Consulta in via preliminare sottolinea la non divisibilità del presupposto ermeneutico da cui ha preso le mosse il giudice rimettente. A questo proposito, la Corte esclude che i secondi, al momento in cui sono chiamati ad eleggere il proprio sindaco, esprimano volontà diverse ed ulteriori rispetto a quelle riguardanti la composizione degli organi di governo comunali, cosicché la designazione del sindaco metropolitano segue «al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l’elezione del sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l’unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale». Da ciò deriverebbe l’inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte di appello di Catania posto che il *petitum* sostanziale consisterebbe nell’estensione ai residenti dei comuni non capoluogo di una disciplina idonea a consentire l’elezione diretta del sindaco metropolitano, peraltro in evidente contrasto con l’individuazione *ope legis* per cui ha optato il legislatore nel 2014: l’intervento manipolativo richiesto al giudice costituzionale, in altri termini, fuoriesce dalle attribuzioni di quest’ultimo consistendo, di fatto, nell’introduzione *ex novo* di una normativa elettorale demandata «soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale»¹⁰.

Quanto alla dedotta disparità di trattamento tra cittadini dei comuni non capoluogo compresi nella città metropolitana e cittadini dei comuni non capoluogo compresi nel territorio provinciale, altrettanto la Corte rileva un auspicato quanto ineseguibile esito manipolativo, risolvendosi, qui, il *petitum* sostanziale nella estensione al livello metropolitano del meccanismo di elezione indiretta che la legge Delrio ha introdotto (soltanto) per il presidente della provincia. Un intervento del giudice costituzionale sulla natura elettiva o non elettiva del sindaco metropolitano non potrebbe, peraltro, non incidere anche sul funzionamento generale della forma di governo metropolitana¹¹ con riferimento alla quale il legislatore

¹⁰ Punto 7.1. del Considerato in diritto.

¹¹Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 31 ss.

del 2014 ha tracciato una sicura *alterità* rispetto all'ente intermedio di più longeve tradizioni e ciò senz'altro avendo riguardo al sistema di designazione dell'organo di vertice¹² ed alla durata in carica di quest'ultimo¹³ nonché dell'organo di indirizzo e di controllo¹⁴. In disparte i profili più strettamente legati all'aspetto *funzionale*, poi, il rapporto che intercorre tra gli organi di governo dei due enti di area vasta è stato discrezionalmente *differenziato*, mostrando soltanto con riguardo al livello metropolitano la volontà di mantenere costantemente *allineati* gli organi del comune capoluogo con quelli della città metropolitana¹⁵ ed in questo senso milita, oltre alla già richiamata immedesimazione *ratione officii* tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano¹⁶, la previsione per cui, in ipotesi di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si debba procedere ad un parallelo rinnovo del consiglio metropolitano nel termine di sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo¹⁷. Del resto, anche la circostanza per la quale soltanto alle città metropolitane sia riconosciuta la facoltà di optare, all'interno del proprio statuto, per un sistema di elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con sistema elettorale da determinare ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.¹⁸, conferma quella «specificità caratterizzante» affermata dal legislatore per il solo livello metropolitano, in coerenza peraltro con la prospettiva della abolizione delle province prevista dalla legge di revisione della Costituzione approvata nel 2016 e non entrata in vigore in ragione dell'esito del *referendum* costituzionale svoltosi il 4 dicembre del medesimo anno ai sensi dell'art. 138 Cost. In definitiva, l'intervento «frazionato e selettivo» atteso dal giudice *a quo* – che erroneamente guarda alle modalità di individuazione degli organi di vertice dei livelli metropolitano e provinciale «in modo atomistico» – si sostanzia in una commistione «tra le logiche di funzionamento» della forma di governo dei due enti di area vasta con «ibridazione» dei meccanismi elettorali in essi operanti là dove soltanto al legislatore discrezionale spetta «stabilire “il nesso di complementarità e integrazione” tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale [...] anche alla luce del fatto

¹² Per cui è prevista, da un lato, l'identificazione di diritto tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo (legge n. 56/2014, art. 1, comma 19) e, dall'altro lato, l'elezione del presidente della provincia da parte dei sindaci e dei consiglieri dei comuni della provincia (commi 58 ss.).

¹³ Per cui è prevista, da un lato, quale conseguenza del meccanismo di immedesimazione *ratione officii*, una durata sostanzialmente permanente del sindaco metropolitano (legge n. 56/2014, art. 1, comma 19) e, dall'altro lato, una durata in carica pari a quattro anni (comma 59).

¹⁴ Per cui è previsto, da un lato, che il consiglio metropolitano duri in carica cinque anni (legge n. 56/2014, art. 1, comma 21), e, dall'altro, che il consiglio provinciale duri in carica due anni (comma 68).

¹⁵ Punto 7.2. del Considerato in diritto.

¹⁶ Con riguardo al sistema di elezione del presidente della provincia, invece, la Corte fa derivare dalla previsione di cui all'art. 1, comma 60 della legge Delrio, secondo cui “[s]ono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni”, «l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del Comune capoluogo».

¹⁷ Legge n. 56/2014, art. 1, comma 21.

¹⁸ Legge n. 56/2014, art. 1, comma 22.

che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento” [...]»¹⁹.

4. Un urgente riassetto da parte del legislatore degli organi della città metropolitana

Decise, dunque, nel senso dell’inammissibilità le questioni sottoposte all’attenzione della Consulta, quest’ultima ritiene, tuttavia, di non potersi esimere «dall’osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale» e ciò «con riguardo tanto al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto [...], quanto all’assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali”»²⁰.

Così accertata, per quanto non dichiarata, la non conformità a Costituzione delle norme indubiate, la Corte costituzionale si misura con sollecitudine con la propria precedente giurisprudenza in materia ed in specie con la sentenza n. 50/2015, con riferimento alla quale la Corte ha agio nel rilevare come, con specifico riguardo al meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, il superamento della verifica di costituzionalità è stato (sin da) allora ancorato (i) alla non irragionevolezza della identificazione *ope legis* nella fase di prima attuazione del nuovo ente intermedio in ragione del peso riconosciuto al comune capoluogo nel territorio della città metropolitana ed (ii) alla non irreversibilità della identificazione stessa, potendo attraverso il proprio statuto la città metropolitana optare per l’elezione diretta del proprio organo di vertice.

Tale ancoraggio, tuttavia, potrebbe non valere in futuro e ciò, secondo la Corte, per due ordini di ragioni. Il primo attiene al tempo trascorso dalla richiamata pronuncia costituzionale, il quale rende non più invocabile a sostegno della non conformità a Costituzione l’opzione, pur ancora rimessa agli statuti metropolitani, per l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, in specie in considerazione del fatto che a quasi otto anni dalla entrata in vigore della legge n. 56/2014 la legge elettorale per l’elezione a suffragio universale e diretto di alcuni organi della città metropolitana non è stata adottata, né risulta in procinto di esserlo²¹.

Il secondo attiene agli sviluppi successivi all’entrata in vigore della normativa al vaglio della Consulta e dunque alla mancata approvazione della revisione costituzionale il cui assetto istituzionale avrebbe dovuto costituire l’approdo definitivo di quanto la legge Delrio in parte anticipava. In altri termini, il sistema di individuazione del sindaco metropolitano è stato «privato» «del suo necessario presupposto, vale a dire

¹⁹ Ancora punto 7.2. del Considerato in diritto. I riferimenti interni sono rispettivamente a Corte cost., sent. nn. 193/2015 e 4/2010.

²⁰ Punto n. 8 del Considerato in diritto. I riferimenti interni sono a Corte cost., sent. n. 168/2021.

²¹ Ciò, peraltro, rileva la Corte «[a]nche a non voler considerare il complesso iter procedurale cui dovrebbe sottoporsi il Comune capoluogo» ai sensi del comma 22 dell’articolo unico della legge Delrio.

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»²².

Un riassetto degli organi delle città metropolitane si impone, dunque, con urgenza quale diretta conseguenza della «perdurante operatività delle province» e, in particolare, dell'attribuzione a queste ultime di «funzioni fondamentali non riconducibili a quelle di mero coordinamento», nonché della piena coincidenza fra i territori delle istituite città metropolitane e quelli delle omonime e disciolte province a dimostrazione della mancata differenziazione tra le relative comunità secondo quegli «opportuni criteri di efficienza e funzionalità» derivabili dall'art. 114 Cost. quale *metodo* per la cura degli interessi emergenti nei diversi territori di riferimento²³.

5. Qualche riflessione sull'*iter* argomentativo

Non essendo questa la sede per soffermarsi diffusamente sull'assetto degli enti di area vasta per come risultanti a valle dell'approvazione della legge Delrio e della successiva ed incompiuta riforma costituzionale²⁴, è tempo di qualche riflessione sull'*iter* argomentativo che ha condotto alla dichiarazione

²² Criticamente, sulla attribuzione in base al d.d.l. c.d. Renzi-Boschi alle città metropolitane delle sole funzioni di indirizzo, v. G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono?*, in www.federalismi.it, paper 29 dicembre 2021, p. 4.

²³ Punto n. 8 del Considerato in diritto.

²⁴ La legge n. 56/2014 e le innovazioni da questa introdotte al sistema delle autonomie locali sono state oggetto di particolare approfondimento da parte della dottrina. Sul tema si rinvia, senza pretese di completezza, ai seguenti riferimenti bibliografici: S. CALZOLAIO, *Città metropolitane e province nella «legge Delrio». Appunti e spunti per i comuni di province limitrofe*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3/2014; L. CIAPPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 251 ss.; P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, *Ibid.*, p. 333 ss.; A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, fasc. n. 13/2014; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 213 ss.; F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid rassegna*, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 197 ss.; E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2015; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, *Ibid.*; R. DI MARIA, *La "Città metropolitana" nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Regioni*, 2016, p. 94 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in www.federalismi.it, fasc. n. 14/2016.

Sui dubbi, emersi in dottrina, di conformità a Costituzione già del disegno di legge Delrio, v. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, fasc. n. 25/2013; M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, *ivi*, fasc. n. 3/2014; A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, *ivi*, fasc. n. 1/2014; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, *Ibid.*

Tra i lavori monografici, collettanei e le voci enciclopediche sulla città metropolitana v., almeno, R. DANIELIS (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste, 2016; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir.*, Annali IX, 2016; F. FABRIZZI-A. STERPA, *Città metropolitana*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. 2017, p. 159 ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane*, Giappichelli, Torino, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017.

di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di appello di Catania, nonché sull'articolato monito che la Corte ha inteso rivolgere al legislatore.

5.1. Sul presupposto interpretativo erroneo

Venendo alle ragioni a sostegno della decisione processuale, è il caso di soffermarsi in via preliminare sul presupposto interpretativo ritenuto erroneo dalla Consulta per quanto posto a fondamento dell'ordinanza di rimessione.

A questo proposito, come ben sottolinea la Corte, l'elezione diretta del sindaco metropolitano da parte degli elettori del (solo) comune capoluogo ha costituito senz'altro il perno intorno a cui il giudice *a quo* ha fatto ruotare l'intera verifica della sussistenza del requisito della non manifesta infondatezza. Le discriminazioni che le disposizioni indubbiamente generano, infatti, costituiscono il precipitato logico dell'opzione interpretativa che riconosce ai cittadini del comune capoluogo della città metropolitana il potere di eleggere “*con un solo voto, (diretto ed a suffragio universale)*” al contempo il sindaco del proprio comune ed il sindaco metropolitano²⁵.

Tale circostanza, allora, avrebbe forse essa stessa potuto produrre un effetto preclusivo rispetto alla disamina nel merito della questione sottoposta all'attenzione della Corte posto che, come noto, in disparte i primi anni di attività, essa ha nel tempo fatto ricorso anche alla pronuncia di inammissibilità in ipotesi di eccezione di costituzionalità fondata su di un erroneo presupposto²⁶.

Diversamente, il giudice costituzionale, rilevando la non condivisibilità del presupposto interpretativo a sostegno dell'ordinanza di rinvio, sottolinea come esclusivamente in ragione «dell'esteriore consequenzialità tra i due atti»²⁷ si può «impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana»²⁸, per poi invero dichiarare l'inammissibilità delle questioni in ragione dell'esito manipolativo richiesto al giudice costituzionale.

²⁵ Cfr. pag. 15 dell'ordinanza di rimessione, ove peraltro si legge chiaramente 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*”. Già a pag. 5, del resto, il giudice rimettente sottolineava che “*il Sindaco metropolitano è per legge individuato nel sindaco del comune capoluogo ed è quindi espressione del voto, in questo caso, dei soli iscritti nelle liste elettorali del comune capoluogo*”; e ancora che la normativa vigente esclude che l'elettore del comune non capoluogo concorra alla elezione del sindaco metropolitano “*a differenza dei residenti nel comune capoluogo dell'area metropolitana...i quali, eleggendo il 'loro' sindaco, eleggono al contempo anche il sindaco metropolitano di 'tutti' i cittadini dell'area*”.

²⁶ Su questi aspetti E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 131.

²⁷ Quello, cioè, della elezione del sindaco del comune capoluogo e quello della conseguente individuazione *ratione officii* del sindaco metropolitano.

²⁸ Punto 7.1. del Considerato in diritto.

Viene, dunque, da domandarsi, da un lato, la ragione per la quale la Corte non abbia inteso *fermarsi qui* e, dall'altro lato, quale *utilità* persegua e/o raggiunga, nell'economia della pronuncia in commento, l'aver preso le distanze dalla richiamata prospettazione interpretativa.

Con riguardo al primo interrogativo, la risposta potrebbe essere rintracciata nell'ambito della interlocuzione tra giudice costituzionale e giudici *a quibus* in considerazione del fatto che una dichiarazione di inammissibilità della questione in quanto basata su di un erroneo presupposto non avrebbe impedito la riproposizione della medesima questione sulla base di un presupposto interpretativo differente²⁹. *Andare avanti*, allora, e definire in rito il giudizio nei termini innanzi illustrati dovrebbe, forse, più efficacemente dissuadere i giudici comuni dalla riproposizione di analoghe questioni nella misura in cui il *petitum* sostanziale è stato ritenuto fuoriuscire dalle attribuzioni della Corte ed invadere la sfera di competenza del legislatore.

Qualche difficoltà in più si registra, invece, nel tentativo di rispondere al secondo interrogativo. La precisazione, infatti, appare *slegata* sia dalla dichiarazione di inammissibilità la quale risulta integralmente imperniata sulla assenza delle c.d. rime obbligate, sia dalla successiva sollecitazione rivolta al legislatore posto che, viceversa, proprio l'adesione all'approccio ermeneutico avallato dal giudice rimettente avrebbe ulteriormente sostenuto l'incostituzionalità accertata, per quanto non dichiarata.

In ogni caso, le ragioni della erroneità del presupposto interpretativo avrebbero forse meritato un qualche maggiore approfondimento e ciò al fine non soltanto di assicurare a tale *porzione* di motivazione una migliore connessione con l'apparato logico-argomentativo complessivo, ma al contempo di riuscire ad *entrare* realmente nel merito del dibattito avviatosi a partire dal 2014 sulle caratteristiche della carica di sindaco metropolitano: in altri termini, le ben argomentate ragioni dell'investitura «solamente grazie all'apporto»³⁰ dei cittadini del comune capoluogo della città metropolitana, con sostanziale «etero-imposizione» ai cittadini dei comuni non capoluogo³¹, avrebbero più opportunamente potuto essere confutate in concreto, piuttosto che limitarsi ad una mera affermazione dell'esatto contrario.

5.2. Sulla dichiarazione di inammissibilità per discrezionalità del legislatore

La mancanza delle «rime obbligate» è stata, come visto, ritenuta inficiare entrambe le questioni sollevate dalla Corte di appello di Catania ed a questo proposito le argomentazioni esposte dalla Consulta per motivare l'opportunità del *self restraint* paiono senz'altro condivisibili.

²⁹Sulla «inammissibilità decisoria e «non decisoria» quale conseguenza dell'utilizzo non sempre coerente tra la decisione di restituzione degli atti al giudice *a quo* e quella di inammissibilità, v. ancora E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 133.

³⁰ G. Mobilio, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., p. 465.

³¹ Di «sindaco etero-imposto» per «gli elettori degli altri comuni parimenti appartenenti al nuovo ente metropolitano» parla M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. 1212*, cit., p. 17.

In particolare, rigettata l'eccezione di inammissibilità per difetto del requisito della incidentalità del giudizio, un accoglimento della prima questione sottoposta all'attenzione del giudice costituzionale avrebbe mostrato forti criticità sia in ipotesi di accoglimento *secco* che in ipotesi di accoglimento di tipo manipolativo.

In un senso, infatti, si sarebbe prodotto l'effetto concreto di privare un ente dotato di dignità costituzionale della disciplina legislativa per la composizione degli organi costitutivi con il conseguente, oltre che realistico, rischio di giungere al successivo appuntamento con le elezioni amministrative senza la normativa per il rinnovo degli organi.

In altro senso, proprio la necessità di evitare un simile vuoto legislativo avrebbe richiesto un intervento sostitutivo da parte del giudice costituzionale attraverso il quale optare per – e dunque introdurre – un sistema elettorale per l'elezione del sindaco metropolitano da parte di tutti gli elettori del territorio di riferimento. Anche e non soltanto per il tenore letterale delle disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità, in questi termini si sarebbe senz'altro atteggiata anche l'ipotesi – adombrata dalla Corte – della “estensione” agli elettori dei comuni non capoluogo di una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano e dunque, verosimilmente, della disciplina in vigore per l'elezione del sindaco del comune capoluogo, la quale, per questa via, avrebbe necessitato di un complesso *accomodamento* intanto e non soltanto con riguardo a due fondamentali profili: le circoscrizioni elettorali e l'elettorato (attivo). Ciò, peraltro, senza tener conto che, avendo riguardo soltanto alle previsioni introdotte a far data dal 1993, il legislatore nella propria discrezionale valutazione ha nel tempo confermato di ritenere indispensabile una diversificazione delle normative elettorali locali non soltanto all'interno del livello comunale di governo³², ma anche tra quest'ultimo e quello provinciale sino a quando esso è rimasto inserito all'interno del circuito democratico³³.

Con riguardo alla seconda questione, parimenti problematica si sarebbe rilevata l'estensione al sindaco metropolitano del sistema introdotto dalla legge Delrio per l'elezione del presidente della provincia³⁴ in considerazione, innanzitutto, della sicura volontà del legislatore del 2014 di *allineare e mantenere allineati*, e non solo politicamente, gli organi della città metropolitana con quelli del comune capoluogo, come dimostra del resto plasticamente la più volte rammentata identificazione *ope legis* tra le cariche

³² Il riferimento è evidentemente al differente sistema elettorale tra comuni con popolazione inferiore e superiore a 15.000 abitanti di cui agli artt. 71 ss. d.lgs. n. 267/2000. Cfr. A. VUOLO, *Art. 71, Art. 72, Art. 73*, in C. NAPOLI-N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto Editore, Molfigetta, 2019, p. 402 ss.

³³ Ove l'elezione diretta del presidente della provincia era coniugata quanto alla distribuzione dei seggi per il consiglio provinciale ad un sistema uninominale per collegi, senza previsione di un voto di preferenza distinto o meno dal voto di lista (artt. 74 e 75 d.lgs. 267/2000). Su questi aspetti, v. diffusamente F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 149 ss.

³⁴ Ad essa, infatti, (anche) i comuni non capoluogo sono chiamati a partecipare, benché in via indiretta, per il tramite dei propri sindaci e consiglieri comunali (cfr. art. 1, commi 58 ss. legge n. 56/2014).

monocratiche di vertice dei relativi livelli di governo³⁵. In secondo luogo, poi, senza in alcun modo voler in questa sede difendere e/o sostenere la coerenza delle e tra le due forme di governo – metropolitana e provinciale – per come risultanti dalla legge n. 56, non pare rinvenibile in dubbio la profonda interconnessione esistente tra le modalità di individuazione dell'organo di vertice di un ente territoriale e la forma di governo dell'ente stesso: ed in questa misura, l'intervento del giudice costituzionale non può sostituirsi all'apprezzamento compiuto dal legislatore il quale discrezionalmente ha diversificato tra i due livelli di governo le previsioni relative all'individuazione dell'organo chiamato a rappresentare l'ente anche in ragione dei differenti assetti organizzativi, nonché nella prospettiva del superamento della dimensione provinciale perseguita, ma poi non conseguita dalla riforma costituzionale del 2016.

5.3. Sul monito rivolto al legislatore

Si è già rilevato come la Consulta, deciso il giudizio nel senso dell'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte alla propria attenzione, prosegua accertando, benché non dichiarando, la non conformità a Costituzione del vigente sistema per la designazione del sindaco metropolitano e ciò sia sotto il profilo relativo alla uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio del diritto di voto, sia sotto quello relativo all'inefficienza del sistema stesso a consentire l'attivazione e l'operatività di opportuni meccanismi di responsabilità politica e di controllo da parte degli elettori³⁶.

Ecco, su tale passaggio di cui al primo capoverso del punto n. 8 del Considerato in diritto pare opportuno soffermarsi poiché, a ben guardare, le parole utilizzate ed i principi richiamati dalla Corte al fine di illustrare i piani nei quali si disvela la *non sintonia* della disciplina per l'individuazione dell'organo di vertice del livello metropolitano di governo con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale paiono proprio muovere dallo stesso presupposto ermeneutico assunto dalla Corte di appello di Catania e ritenuto, come visto, non condivisibile da parte della Corte. In questo senso, depongono i riferimenti alla «uguaglianza del voto che riflette l'uguale dignità di tutti i cittadini», alla «sovranità popolare», alla «investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative», all'assenza per gli «elettori locali» di strumenti per far valere la responsabilità di e per controllare chi esercita il potere³⁷. In altri termini, tali espressioni testuali si ritiene non guardino alla disparità di trattamento in cui si vengono a trovare gli elettori dei comuni non capoluogo della città metropolitana rispetto agli elettori del comune

³⁵ Di «una vera e propria “svista” del legislatore» parla, diversamente, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. 1212*, cit., p. 16.

³⁶ Sulle criticità derivanti dall'inesistenza di strumenti idonei a chiamare il sindaco ed il consiglio metropolitano a rispondere direttamente alla popolazione della circoscrizione metropolitana ovvero alla conferenza metropolitana quale (unico) organo elettivo v. M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. 1212*, cit., p. 17; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., p. 28; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., p. 466.

³⁷ Corsivi aggiunti.

capoluogo privati anch'essi, secondo quanto ha rilevato la Corte, della facoltà di eleggere il sindaco metropolitano; né rispetto agli amici elettori dei comuni non capoluogo del territorio provinciale i quali solo *indirettamente* concorrono alla individuazione del presidente della provincia attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti. Diversamente, la posizione deteriore quanto all'esercizio del diritto di voto degli elettori dei comuni non capoluogo della città metropolitana è con ogni evidenza messa in relazione rispetto a chi tale diritto lo esercita e lo esercita direttamente, e nello sviluppo argomentativo della pronuncia in esame, in assenza di altre e puntuali specificazioni, tale posizione pare riconducibile soltanto agli elettori del comune capoluogo della città metropolitana.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale nella materia *de qua* si propongono due osservazioni.

La prima attiene al precedente più diretto con cui la Corte ritiene di dover *fare i conti*: la sentenza n. 50/2015. Ebbene, con riguardo a tale pronuncia, se è vero che il superamento del vaglio di costituzionalità della (specifica) previsione relativa alle modalità di individuazione del sindaco metropolitano era stata già in quella sede ricollegata alla dimensione *transeunte* della previsione stessa, è altrettanto vero che in considerazione del complessivo e deciso *salvataggio* che quella pronuncia ha operato dei contenuti della legge Delrio³⁸ un qualche maggiore approfondimento sarebbe in questa sede risultato opportuno o comunque non ultroneo, anche in ragione del ruolo allora riconosciuto al parametro *mobile* della riforma costituzionale (ancora) non entrata in vigore.

La seconda attiene alla necessità di convenire sul fatto che in alcun modo è messa in discussione la configurazione del modello di governo come di secondo grado e con essa il precedente indirizzo giurisprudenziale sul punto³⁹, il quale ha qualificato (anche) le (specifiche) disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali di cui alla legge n. 56/2014 in termini di «norme fondamentali delle

³⁸ La pronuncia, come noto, è stata accolta piuttosto criticamente dalla dottrina in specie in ragione del ruolo riconosciuto all'interno della decisione alla riforma costituzionale non ancora entrata in vigore, la quale di fatto ha finito per integrare il parametro del giudizio costituzionale. Cfr. M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2015; S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 456 ss.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubblico*, 2015, p. 145 ss.; G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 463 ss.; G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano. La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2015; G. SERGES, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 472 ss.; A. SPADARO, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: tabvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in www.federalismi.it, fasc. n. 8/2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, p. 489 ss.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in www.forumcostituzionale.it, 2015.

³⁹ In questo senso v. M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, paper 29 dicembre 2021, p. 3.

riforme economico-sociali»⁴⁰ idonee a costituire un limite all'esercizio delle competenze legislative per le regioni a statuto speciale⁴¹.

Un'ultima notazione si ritiene di doverla dedicare all'affresco dipinto dalla Corte circa l'assetto istituzionale dell'area vasta nel territorio repubblicano a valle dell'esito referendario del 2016 ed alle preoccupazioni emerse in proposito da parte di alcuni studiosi.

Il riferimento è in particolare alle argomentazioni proposte dalla Corte in merito a quegli sviluppi successivi all'adozione della legge Delrio che potrebbero, in futuro, non giustificare l'esclusione del *vulnus* costituzionale da parte della disciplina indubbiata. Specificamente la Consulta sottolinea – invero l'ovvio e cioè – che l'implementazione della legge n. 56/2014 «ha risentito ... della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava», sottraendo il sistema di individuazione del sindaco metropolitano «del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta». Aggiunge, poi, la Corte che, in quel futuro che non c'è stato, alle città metropolitane avrebbero dovuto essere «devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica», cosicché «la perdurante ... operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente ... anche alle Città metropolitane» è ciò che rende improcrastinabile un ripensamento del livello metropolitano di governo poiché, diversamente, si appalesa come irragionevole la disparità di trattamento tra elettori residenti nei comuni non capoluogo della città metropolitana e della provincia.

⁴⁰ Il riferimento è in particolare alla sentenza n. 168/2018 sulla quale la dottrina si è diffusamente soffermata: C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1772 ss.; R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli enti di area vasta*, in *www.dirittiregionali.it*, fasc. n. 3/2018; F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: 'speciale', ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, *Ibid.*; S. AGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2019; A. SAITTA, *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i Presidenti e i Consigli delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a corte cost. n. 168/2018*, in *www.dirittiregionali.it*, fasc. n. 1/2019. Può essere il caso di rammentare come in quella circostanza la Corte ha ritenuto che «[i] ... meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" sono ... funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta». Ed a conferma della natura qualificante del sistema indiretto di individuazione dei rappresentanti, essa ha proseguito rilevando che «[l]e numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta – risultano così sintomatiche dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema».

⁴¹ Sulla qualificazione dei principi contenuti nella legge Delrio quali «*principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti*» cfr. legge n. 56/2014, art. 5, ultimo periodo.

Tale richiamo agli aspetti *funzionali* dei due livelli di governo, forse in considerazione del rischio sin da subito avvertito di potenziale appiattimento della (istituenda) città metropolitana alla (sopprimenda) provincia⁴², è stato accolto con qualche perplessità da parte della dottrina, la quale ha rinvenuto in esso una sostanziale spinta alla equiparazione tra i due enti di area vasta⁴³, sì risultando frustrate le ragioni della differenziazione (anche) tra (le stesse) autonomie territoriali⁴⁴.

Viceversa, a parere di chi scrive, in tale *passaggio* argomentativo il giudice costituzionale non dice e non vuole dire altro rispetto a ciò che, in effetti, ha detto e cioè che, differentemente da ciò che avrebbe dovuto essere e non è stato, le città metropolitane e le province, in quanto destinatarie (entrambe) di funzioni fondamentali non di mero coordinamento, non presentano elementi di differenziazione *funzionale* tali da giustificare la posizione deteriorata in cui sono posti gli elettori dei comuni non capoluogo dei due enti intermedi nella elezione dell'organo di vertice del livello di governo⁴⁵. Spiega bene la Corte a cosa allude nel precedente punto 6.1. del Considerato in diritto in cui rammenta come la stessa relazione di accompagnamento al d.d.l. c.d. Delrio presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013 sottolineasse come l'obiettivo della disegno fosse quello di “anticipa[re] 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”. Nitidamente nella relazione veniva, altresì, chiarita l'importanza della

⁴² Hanno con sollecitudine sottolineato al contempo i profili di continuità e di innovazione tra città metropolitane e province G. MOBILIO-A. SIMONCINI, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro statuti: sintomi di una sindrome "bipolare"?*, in *Le Regioni*, 2016, p. 669 ss.

⁴³ Su tale presupposto si muove la riflessione di A. STERPA, “Le città metropolitane invisibili”: perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?, in *www.federalismi.it*, paper 29 dicembre 2021 e “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, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 3/2022, p. 205; definisce “inno al principio di uguaglianza” in cui “rischiano di perdersi le ragioni del principio di differenziazione” l'intero monito al legislatore M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, ivi, fasc. 3/2022, p. 105.

⁴⁴ Sul tramonto della uniformità delle amministrazioni, perpetrato attraverso la differenziazione e la differenziabilità delle relative funzioni ed organizzazione, in specie in seguito alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁴⁵ Sul livello provinciale di governo in seguito all'approvazione della legge Delrio v., almeno, G. DI COSIMO, *E ora che si fa della legge sulle Province?*, in *Le Regioni*, 2016, p. 815 ss.; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, ivi, 2017, p. 61 ss.; M. GORLANI, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 5/2017; S. AGOSTA, *Il «risveglio» (dopo una lunga «anestesia») delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 2018, p. 413 ss.; V. CASAMASSIMA, *Le Province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale 2016*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2018; P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 3/2018; F. GRANDI, *La Provincia futuribile*, ivi, fasc. n. 6/2018; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge “Delrio”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, ivi, fasc. n. 5/2019.

“Istituzionalizzazione di un ente di governo metropolitano quale nuovo livello di governo destinato a dare finalmente al Paese uno strumento di governo delle aree metropolitane flessibile, dalle ampie e robuste competenze di coordinamento e di programmazione” e la ridefinizione delle province veniva ritenuta necessaria proprio al fine di “anticipare per quanto possibile il disegno di dar vita a un ente di area vasta ... dotato di poche ma essenziali funzioni di coordinamento e di indirizzo”.

Città metropolitane e province, dunque, per la Corte non *devono* atteggiarsi come enti territoriali uniformi, ma la disparità di trattamento messa a fuoco dal giudice rimettente non trova giustificazione, a legislazione vigente, nella differenziazione *funzionale*, né, a ben guardare, in quella *territoriale* tra i due enti e con riferimento a tale ultimo aspetto la Corte non ha difficoltà finanche a rilevare che la delimitazione del territorio delle città metropolitane, venendo a coincidere con quella delle disciolte province, non ha visto «differenziare le comunità di riferimento secondo *opportuni* criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell’art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori»⁴⁶.

6. Un incoraggiamento (prima che un monito) al legislatore. Considerazioni conclusive

Venendo a concludere, si offre qualche ulteriore notazione di sintesi.

La pronuncia pare debba essere osservata ed accolta con favore e ciò per almeno due ordini di ragioni. Il primo attiene al fatto che essa ha fortemente riaperto il dibattito, non soltanto dottrinale, intorno all’ente intermedio ed agli enti territoriali minori in generale, a lungo frustrato dalla difficoltà di trovare il modo di *reagire* alla battuta d’arresto costituita dal referendum costituzionale del 2016 su un tema – quello della abolizione delle province e della istituzione delle città metropolitane quale ente tutto da scrivere nella Repubblica delle autonomie – su cui il governo allora in carica, come è noto, aveva scommesso non poco. Il secondo attiene al fatto che la pronuncia, pur confermando un approccio piuttosto libero al principio del *chiesto e pronunciato*⁴⁷, pare caratterizzarsi per la volontà di non risultare antagonista rispetto al legislatore e ciò non tanto e non soltanto per la dichiarazione di inammissibilità per discrezionalità legislativa, quanto piuttosto poiché nel rivolgersi al legislatore si mantiene all’interno del perimetro della conformità a Costituzione del (solo) meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano⁴⁸.

⁴⁶ Così nel terzultimo capoverso del punto n. 8 del Considerato in diritto. Corsivi aggiunti.

⁴⁷ Come testimonia l’aver voluto proporre la propria posizione sul tema fatto oggetto delle questioni pur disponendo della occasione – la non condivisione del presupposto interpretativo erroneo – per sottrarsi.

⁴⁸ M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in www.federalismi.it, *paper* 29 dicembre 2021 osserva in proposito “A dispetto del dispositivo di inammissibilità, si tratta di una sentenza ricchissima, copiosamente e consapevolmente ‘sovra-argomentata’ – quasi a svelare l’intento precipuo del Giudice delle leggi di ‘aggiornare’ la propria giurisprudenza sul tema – ancorché in una cornice e con toni di grandissimo equilibrio e – verrebbe da dire – di apprezzabilissimo ‘garbo’ istituzionale”.

Nessun sacrificio è, poi, imposto al principio di differenziazione, il quale, viceversa, risulta valorizzato nella sua dimensione *funzionale* quale motore e ragione per una diversità *organica* in piena coerenza con la sede in cui il principio medesimo trova accoglimento nel testo costituzionale: differenziare la forma di governo degli enti di area vasta è senz'altro possibile, oltre che auspicabile, purché la differenziazione si radichi e muova da una *sensibile* differenziazione delle funzioni attribuite⁴⁹. L'allocazione delle funzioni a città metropolitane e province, per come configurata dal legislatore del 2014, pur potendo in qualche modo essere *misurata*, non giustifica la diversificazione organica censurata dal giudice rimettente e a cui certamente il legislatore può (*rectius*, deve) porre rimedio.

Si è già detto, infine, come la sentenza in commento non conceda allo studioso appigli per ritenere messa in discussione la giurisprudenza costituzionale sulla non contrarietà a Costituzione della configurazione dell'ente territoriale (in specie di area vasta) quale ente c.d. di secondo grado⁵⁰ e tuttavia non si può non convenire con chi ha individuato nel “nesso tra elettività degli organi politici e autonomia dell'ente territoriale” il convitato di pietra della pronuncia in esame⁵¹. Su tale aspetto sia consentito formulare un auspicio con riguardo al futuro esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. da parte del legislatore⁵² nella cui agenda è, ormai da anni, confermata l'indifferibilità di un intervento di riforma del testo unico degli enti locali⁵³ troppo a lungo (mal) mantenuto: anche in ragione della collocazione da riconoscere alla Carta europea delle autonomie locali⁵⁴ nel sistema delle fonti del diritto a far data dalle sentenze nn. 348 e 349/2007, muovere dal “concetto di autonomia locale” di cui all'art. 3 della Carta stessa ove, dopo aver definito al comma 1 l'autonomia locale come “il diritto e la capacità

⁴⁹ Sulla relazione tra funzioni esercitate e legittimazione democratica di un ente, G. BOGGERO, “Differenziare” la democrazia locale. Una proposta flessibile per Province e Città metropolitane, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, LUP, Roma, 2017, p. 177 ss.

⁵⁰ Già nella sentenza n. 220/2013 la Corte aveva sottolineato che «sull'ordinamento degli enti locali [non] si [può] 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». A commento di questa pronuncia sia consentito rinviare a C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 21/2013.

⁵¹ Così G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono?*, cit., p. 5.

⁵² Sulle questioni lasciate irrisolte dalla sentenza in commento con cui il legislatore sarà chiamato a confrontarsi v. G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *www.federalismi.it*, paper 29 dicembre 2021. Ironicamente S. CECCANTI nell'intervento conclusivo al convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio' - Roma, 20 dicembre 2021*, organizzato dalla rivista *Federalismi.it*, ha affermato “i legislatori e anche i giuristi dovrebbero per quanto possibile evitare di battezzare o di continuare a battezzare la carne come se fosse pesce” e ha collocato “realisticamente per la prossima legislatura” un serio ripensamento sul governo dell'area vasta e sulle modalità di elezione del sindaco metropolitano (cfr. in *www.federalismi.it*, paper 29 dicembre 2021).

⁵³ Basti in proposito guardare le note di aggiornamento del documento di economia e finanza degli ultimi tre anni ove la riforma del d.lgs. n. 267/2000 è indicata come una priorità dell'ordinamento. In particolare in quella del 2019 si sottolineava come è necessario “rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili”; in quelle del 2020 e del 2021 il d.d.l. di revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali è stato inserito tra i collegati alla decisione di bilancio.

⁵⁴ Resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.



effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare nei limiti stabiliti dalla legge, sotto la propria responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”, espressamente si prevede al comma 2 che “[t]ale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, *diretto ed universale*, in grado di disporre di organi esecutivi *responsabili* nei loro confronti”⁵⁵.

⁵⁵ Sulla natura giuridica di “norma interposta” della Carta europea delle autonomie locali in seguito alle sentenze nn. 348-349/2007 della Corte costituzionale v. diffusamente C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in B. PEZZINI-S.TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Atti del Convegno di Bergamo, 6-7 giugno 2014, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 99 ss. e spec. 107 ss. I corsivi nella riproduzione testuale dell'art. 3 della Carta europea sono aggiunti.