



SERGIO PIGNATARO\*

## ORGANI DI GOVERNO E PRINCIPIO DEMOCRATICO NELLE CITTÀ METROPOLITANE: UNA QUESTIONE ANCORA APERTA\*\*

**Abstract [It]:** Il presente saggio esamina il profilo, quantomai attuale, della ridotta democraticità degli organi di governo delle Città metropolitane. In attesa di un intervento correttivo del legislatore statale, segnatamente in ordine al sistema elettorale di tali enti, auspicato, da una parte della dottrina, già a breve distanza dall'entrata in vigore della riforma Delrio (l. n. 56/2014), e sollecitato, più di recente, dalla Consulta, sent. 240/2021, la questione rimane controversa ed incerta. E ciò, sia per quanto attiene all'opportunità delle opzioni da effettuare, sia per quanto concerne la loro necessaria e piena aderenza alla Costituzione e alla Carta Europea dell'Autonomia Locale.

**Abstract [En]:** This paper examines the relevant issue of the reduced level of democracy in Italian Metropolitan Cities. Several experts called for new legislation, especially on the electoral system of these Cities in the aftermath of the Delrio law (l. n. 56/2014). More recently, the Constitutional Court has reiterated this need (sent. 240/2021). The matter presents a few uncertain and controversial aspects, related to the available options for reform and their adherence to both the Constitution and to the European Charter of Local Self-Government.

**Parole chiave:** Città metropolitane, legge Delrio, natura degli enti di area vasta, CEAL, rappresentatività diretta o indiretta.

**Keywords:** Metropolitan Cities, Delrio Law, Nature of Vast Extensions Entities, ECLSG, Direct or Indirect Representation.

**SOMMARIO:** 1. Natura e posizione delle Città metropolitane nell'ordinamento italiano. – 2. La carente legittimazione democratica degli organi di governo degli enti metropolitani e l'intervento della Corte cost., sent. 240/2021. – 3. Le criticità sul versante del diritto internazionale: la prospettata lesione della 'Carta europea dell'autonomia locale' – 4. Considerazioni conclusive.

\* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e cultura dell'economia – Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Natura e posizione delle Città metropolitane nell'ordinamento italiano.

**C**on la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (c.d. legge Delrio<sup>1</sup>), recante: «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», il lungo e faticoso cammino verso l'istituzione delle Città metropolitane sembra aver trovato coronamento.

Sennonché, la normativa in questione ha ben presto mostrato, e presenta tuttora, diversi limiti e aspetti dubbi; e, tra di essi, un punto nodale riguarda il concepimento degli enti metropolitani quali amministrazioni aventi, almeno orientativamente, solo organi di governo<sup>2</sup> elettivi di 'secondo grado' e, dunque, a rappresentatività 'indiretta' e 'attenuata'<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Su tale legge, v. F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015; B. DI GIACOMO RUSSO - A. TARZIA (a cura di), *Il nuovo governo locale. Analisi della legge n. 56 del 2014*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; M. MISTRI - D. TRABUCCO, *La riforma delle Province e delle Città metropolitane in Italia: una analisi critica*, Padova, Cleup, 2015; G.F. FERRARI (a cura di), *Nuove Province e Città metropolitane: Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Milano, Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi, 15 aprile 2016, Torino, Giappichelli, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, Giappichelli, 2017; M.R. RICCI, *La Città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, il Mulino, 2020.

Sugli enti 'di area vasta' (espressione che, come è noto, comprende Città metropolitane e Province), alla luce della legge Delrio, v., altresì, a titolo meramente esemplificativo, i più brevi contributi di: B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi*, 2014; S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, ivi; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana nel disegno generale del riordino del territorio*, ivi; A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, ivi; ID., *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, ivi; D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, ivi; D. DEL GAIZO, *Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale*, ivi; GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, ivi; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 785 ss.; C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Le norme in materia di unioni e fusioni*, ivi, 794 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in *Confronti costituzionali*, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 197 ss.; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, ivi, 215 ss.; Y. GUERRA, *Le Città metropolitane: a che punto siamo?*, ivi, 5 ss.; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi*, 2015; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 2015; ID., *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi*, 2015; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, 569 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 *Federalismi*, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IX, Milano, Giuffrè, 2016, 81 ss.; R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della l. n. 56/2014 alla riforma costituzionale*, in *www.robertobin.it*, 2016; A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, in *Federalismi*, 2016; C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le Città medie e le aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, 857 ss.; C. FELIZIANI, *Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale in fieri*, in *Giustamm*, 2016; F. FABRIZZI - A. STERPA, *Città metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2017, 159 ss.; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018; V. TEOTONICO, *Spunti critici sulla "questione metropolitana" italiana*, in *Federalismi*, 2020, 360 ss.; G. GASPERONI - M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli metropolitani*, ivi, 2021, 85 ss.

<sup>2</sup> Sul tema degli organi di governo delle Città metropolitane v., tra gli altri, L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., 88 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane: il quadro generale e la forma di governo*, in G.F. FERRARI (a cura di), cit., 50 ss.; G. MOBILIO, cit., 431 ss.; M.R. RICCI, cit., 103 ss.; G. GASPERONI - M. CAPORALE, cit., 91 ss.

<sup>3</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., 205.

L'obiettivo perseguito dal legislatore del 2014 sarebbe stato quello di realizzare una sorta di *trade-off* tra democraticità ed efficienza; alla minore democraticità del sistema compenserebbe una maggiore efficienza nella prestazione dei servizi e nello svolgimento delle funzioni<sup>4</sup>.

Sicché, l'ordinamento italiano pare aver riconosciuto unicamente alle Regioni e ai Comuni la sicura, diretta e piena rappresentatività delle comunità territoriali di cui costituiscono espressione<sup>5</sup>.

La questione dell'indiretta e attenuata democraticità delle Città metropolitane risulta problematica in considerazione della natura e della posizione che tali enti detengono nell'assetto costituzionale italiano, a loro volta correlate al tipo di funzioni amministrative nel complesso attribuite e svolte dagli stessi.

La Costituzione Repubblicana, come novellata nel suo Titolo V, Parte II, dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, in particolare all'art. 114, colloca le Città metropolitane in una posizione mediana tra gli enti territoriali da sempre ivi previsti, dopo le Province e prima delle Regioni, quali (ulteriori) componenti della Repubblica, che si fonda dal 'basso', partendo dai Comuni, fino a pervenire allo Stato.

Sicché, la qualità di 'enti costitutivi' della Repubblica, la loro 'rilevanza costituzionale' e, quindi, il carattere di 'enti necessari', la collocazione tra le Province e le Regioni e le prerogative riconosciute dalla Costituzione, specie agli artt. 114, 117, comma 6, terzo periodo, 118, 119 e 120, comma 2, sono elementi indicatori univoci della loro natura (anche) di enti 'territoriali' e 'locali'. Ciò, sebbene la Costituzione non preveda l'alternatività Province/Città metropolitane, ovvero il subingresso di queste ultime alle prime, qualora si tratti di zone ove sorgano Comuni capoluogo e altri Comuni, i cui insediamenti si trovino con i primi in «rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali».

Simili presupposti generali sono delineati, infatti, dal legislatore ordinario, nel decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (t.u.e.l.)<sup>6</sup> e, prima ancora, erano stati indicati dalla legge n. 142 del 8 giugno 1990 sull'ordinamento degli enti locali<sup>7</sup>.

La riforma Delrio, direttamente istitutiva di dieci enti metropolitani in altrettante Regioni a statuto ordinario<sup>8</sup>, puntualizza che le Città metropolitane subentrano alle Province

<sup>4</sup> Cfr. L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, 251 ss.

<sup>5</sup> Nella relazione al disegno di legge A.C. 1542, poi tradotto in l. n. 56/2014, si evidenziava come la *ratio* di tale iniziativa legislativa fosse quella di anticipare la prospettiva contenuta nel progetto di revisione costituzionale (c.d. riforma Renzi-Boschi, (A.S. 1429-A.C. 2613), da cui «emerge chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i Comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dei Comuni insistenti sul territorio, che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana».

<sup>6</sup> V., in particolare, l'art. 22, comma 1.

<sup>7</sup> V. art. 17, non più vigente.

<sup>8</sup> Si tratta di: «Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Reggio Calabria». V. art. 1, comma 5, primo periodo, della l. n. 56/2014. Previsioni riferite alle Regioni a statuto speciale sono contenute, invece, nell'art. 1, comma 5, secondo periodo, e commi 53 e 145 della medesima legge.

omonime, succedendovi in tutti i rapporti attivi e passivi, acquisendone il patrimonio, il personale e le risorse strumentali ed esercitandone le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno<sup>9</sup>.

Tale legge<sup>10</sup> prescrive, altresì, la facoltà, per i Comuni o gruppi di Comuni che non ne fanno parte, di ‘entrare’ nell’ambito metropolitano, pur nel rispetto della procedura prescritta dall’articolo 133 della Costituzione, mentre non si pronuncia sull’evenienza inversa, di Comuni che intendano ‘uscire’ da essa<sup>11</sup>. Tuttavia, secondo la Corte costituzionale, sentenza del 26 marzo 2015, n. 50, fortemente criticata, per varie ragioni, da cospicua parte della dottrina<sup>12</sup>, sussisterebbe la speculare facoltà, per i Comuni della Provincia omonima, di ‘uscirne’, secondo la medesima procedura prevista per l’entrata.

Nel complesso, i ‘nuovi’ enti svolgono le medesime funzioni delle Province, con l’aggiunzione di ulteriori e diverse<sup>13</sup>.

Ebbene, con riferimento alla natura delle Città metropolitane, oltre al dato costituzionale, sicuramente preminente, va sottolineato come esse, al pari delle Province e dei Comuni, siano qualificate enti locali e territoriali, *expressis verbis*, dal legislatore ordinario<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> V. art. 1, commi 12, 16, 18 e 47.

<sup>10</sup> V. art. 1, comma 6.

<sup>11</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 3 s.

<sup>12</sup> V., tra i tanti, L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2015, 393 ss.; A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi*, 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, ivi; A. STERPA - F. GRANDI - F. FABRIZZI - M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sent. n. 50 del 2015: scheda di lettura*, ivi; M. BARBERO - E. VIGATO, *Il Sindaco di diritto e l’elezione a suffragio universale e diretto delle Città metropolitane*, ivi; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all’istituzione delle Città metropolitane*, ivi; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in *Diritto pubblico*, 2015, 145 ss.; S. BARTOLE, *Legislazione statale e Corte costituzionale alla ricerca della Città metropolitana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 456 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”*, ivi, 463 ss.; GIU. 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)*, ivi, 472 ss.; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.

<sup>13</sup> V., in particolare, art. 1, commi 44, 45 e 46, l. n. 56/2014. Sulle funzioni delle Città metropolitane v., tra gli altri, A. VIGNERI, *Le funzioni della Città metropolitana*, in *Astrid-online*, 2013; P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), cit., spec. 40 ss.; G. PIPERATA, *Art. 1, commi 44, 45 e 46. Le funzioni della Città metropolitana*, in A. STERPA (a cura di), cit., 138 ss.; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., 86 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 303 ss.; F. FURLAN, *Le funzioni delle Città metropolitane, tra statuti e leggi regionali attuative della riforma Delrio*, in G.F. FERRARI (a cura di), cit., 75 ss.; M.R. RICCI, cit., 37 ss. e, spec., 123 ss.

<sup>14</sup> V., rispettivamente, l’art. 2, comma 1, d. lgs. n. 267/2000, e art. 1, comma 2, l. n. 56/2014. Importante è rilevare come il legislatore, all’art. 1, comma 50, della l. n. 56/2014, dispone che «Alle Città metropolitane si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni» di cui al testo unico (n. 267/2000), «nonché le norme di cui all’art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

A riguardo, va segnalata la bozza del ddl 14.10.2021, elaborata nella scorsa legislatura da una commissione tecnica istituita presso il Ministero dell’Interno. Secondo lo schema del suddetto ddl, recante: «Delega al Governo per la revisione del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali» (testo di cui è stata predisposta una versione lievemente modificata, datata 29.03.2022, in adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale del 7 dicembre 2021, n. 240; versione che potrebbe essere ripresa in considerazione) il comma 50 dell’art. 1 della legge Delrio sarebbe modificato nel senso dell’applicazione della disciplina ‘in materia di Province’, in luogo di quella ‘in materia di Comuni’.

Invero, di fronte alle grandi Città metropolitane, come quella di Roma, è stata, talvolta, utilizzata<sup>15</sup> l'espressione di 'Regione urbana'.

Ciò non significa, tuttavia, che le amministrazioni metropolitane siano giuridicamente assimilabili alle Regioni.

Queste ultime, infatti, hanno una connotazione propria e singolare in base alla Costituzione. Le Regioni non sono inquadrare tra gli enti locali<sup>16</sup>, ovvero sono classificate tra le 'Amministrazioni locali', ma impropriamente e sulla base di atti amministrativi attuativi di leggi aventi finalità limitate e specifiche<sup>17</sup>. Inoltre, gli enti regionali non sono disciplinati, in via prevalente, dalla legge ordinaria statale, come le amministrazioni locali (d. lgs. n. 267/2000, l. n. 56/2014 ecc.)<sup>18</sup>. Del resto, le Regioni hanno poteri che, significativamente, travalicano le prerogative degli enti locali: potestà legislativa, possibilità di instaurare giudizi di costituzionalità in via principale, facoltà di sollevare conflitti di attribuzione con altri poteri ecc.

Le amministrazioni metropolitane non appaiono classificabili tra gli 'enti pubblici nazionali', a cui si riferisce l'art. 117, comma 2, lett. g), Cost., neppure dalla natura *sui generis*; e ciò per diverse ragioni.

Come è noto, gli enti nazionali si contrappongono agli enti locali, poiché istituiti per svolgere, accanto allo Stato, ed in luogo di esso, funzioni e servizi di interesse nazionale.

A riguardo, la dottrina più risalente<sup>19</sup> aveva qualificato come enti 'locali' quelle amministrazioni la cui azione era circoscritta ad una parte soltanto del territorio nazionale. Altra posizione dottrina, successiva, ma, comunque, abbastanza datata<sup>20</sup>, evidenziava come esistessero alcuni enti che non potessero, a rigore, classificarsi né fra quelli locali, né fra quelli nazionali, in quanto, pur situati in una determinata e (più o meno) limitata area geografica e svolgendo la loro attività preferibilmente a vantaggio dei rispettivi abitanti, estendevano la propria azione a qualunque persona, senza distinzione di origine e di residenza.

Una simile conclusione, però, non è sembrata, a studiosi di epoca successiva<sup>21</sup>, contraddire l'originaria definizione di ente locale, ma determinare semplicemente una sua 'parziale correzione', riferendo la natura locale di un ente in relazione allo svolgimento

<sup>15</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, cit., 13.

<sup>16</sup> Assai significativa la formulazione dell'art. 123, ultimo comma, Cost., secondo cui «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

<sup>17</sup> Il riferimento è, segnatamente, all'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009.

<sup>18</sup> Non a caso, su tale profilo, il Comitato di Monitoraggio del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nel rapporto finale da cui è scaturita la raccomandazione del 18 ottobre 2017, n. 404 del medesimo Congresso (su cui *amplius infra*, par. 3), ha evidenziato che: «*the internal structure and organisation of Italian local authorities is regulated exclusively by ordinary legislation, and not from the Constitution itself. There is here a clear constitutional difference between "local" and "regional" authorities, in the sense that the structure and organisation of regions are enshrined in the Constitution, while in the case of local authorities the Constitution is silent and therefore leaves a wide remit or discretion to the legislators*».

<sup>19</sup> Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1912, 176.

<sup>20</sup> Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1958, vol. I, 127; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1967, 151.

<sup>21</sup> Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2003, 14.

‘prevalente, e non esclusivo’, della sua attività entro una ‘circostrizione territoriale più ristretta di quella nazionale’.

Sul punto, si era espresso anche il Consiglio di Stato<sup>22</sup>. Secondo i giudici di Palazzo Spada, il carattere locale di un ente non andava determinato esclusivamente sulla base dell’ampiezza della circoscrizione territoriale in cui operava, ma doveva essere individuato con riguardo alla composizione degli organi, ai suoi compiti, nonché agli interessi pubblici dei quali assicurava il soddisfacimento.

Dunque, se tale assunto è (tuttora) valido, va evidenziato che gli enti metropolitani hanno competenze circoscritte ad ambiti territoriali comunque subregionali, sebbene la loro attività abbia o possa avere una ‘risonanza’ nazionale, che i loro organi di governo sono espressione esclusiva dei Comuni facenti parte della relativa area e che essi perseguono fini prioritariamente destinati alla cura di interessi delle comunità locali di cui sono proiezione.

Per le Città metropolitane, il territorio è elemento costitutivo dell’ente, e non semplice ambito spaziale in cui esse esplicano le loro funzioni. Inoltre, non sembra erroneo inquadrare la popolazione/corpo elettorale metropolitano, che si identifica con i cittadini insediati e residenti nell’area metropolitana, quale elemento costitutivo degli enti intermedi in questione.

Si tratta, infine, di amministrazioni a forte autonomia, ‘costituzionalmente garantita’, sotto vari profili: autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria, tributaria ecc. E tali circostanze, specie se considerate nel loro complesso, difettano negli enti pubblici nazionali, oltre che in quelli locali ‘istituzionali’ o ‘funzionali’.

Al più, le Città metropolitane potrebbero essere qualificate come enti di ‘rilevanza nazionale’, secondo un’espressione utilizzata dalla Consulta<sup>23</sup>.

In effetti, si è in presenza di amministrazioni dalle caratteristiche particolari, che le connotano in termini nuovi e differenziati. La loro localizzazione, istituzione e operatività mirano a realizzare interessi che fanno capo prevalentemente alla Repubblica, trascendendo l’ambito (esclusivamente) regionale o locale.

Fattori del genere non appaiono, però, specie se considerati unitamente alla natura di alcune funzioni svolte da queste istituzioni, tali e sufficienti da determinare una

---

<sup>22</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza del 20 gennaio 1965, n. 43.

<sup>23</sup> Cfr. la sentenza del 26 marzo 2015, n. 50.

discontinuità o una rottura rispetto agli (altri) enti territoriali<sup>24</sup>, né sembrano idonei a causare la fuoriuscita degli enti metropolitani dall'alveo delle amministrazioni locali<sup>25</sup>.

Va tenuto conto, inoltre, del fatto che la qualifica di 'enti territoriali di area vasta' è attribuita, contestualmente, dalla legge<sup>26</sup> e, ancor prima, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>27</sup>, sia alle Città metropolitane, sia alle Province, a testimoniare una certa affinità ed omogeneità tra le due amministrazioni. E la natura di 'enti locali', oltre che 'territoriali', delle Province, anche di quelle di grandi dimensioni e di notevole peso demografico, nonché ad economia avanzata, non è stata mai messa in dubbio.

Del resto, la Costituzione vigente non sembra configurare le amministrazioni metropolitane, in alcuna delle norme ove fa riferimento a queste ultime [artt. 114, 117, comma 2, lett. p), e comma 6, terzo periodo, 118, 119 e 120, comma 2], quali enti (autonomi) a sé stanti rispetto al circuito degli enti locali (territoriali) da sempre ivi previsti. Il revisore del Titolo V della Costituzione del 2001 non pare aver voluto creare, quindi, tra le amministrazioni espressione di poteri centrali (Stato ed enti pubblici nazionali) e le autonomie territoriali (Regioni ed enti locali), enti subregionali profondamente differenti dalle amministrazioni locali (Comuni e Province) già riconosciute, da tempo, al supremo livello normativo.

Le argomentazioni che precedono risultano propedeutiche per affrontare le problematiche oggetto del presente saggio.

Si è posto, infatti, l'interrogativo se siano configurabili o meno, ovvero se siano compatibili o conformi al quadro costituzionale, enti territoriali costitutivi della Repubblica, ex art. 114 Cost., quali le Città metropolitane (e le Province), che non abbiano o che possano non avere alcun organo direttamente rappresentativo della comunità locale di riferimento<sup>28</sup>.

Ciò può sembrare in contrasto con l'appena menzionata norma costituzionale, che, letta in combinazione con i principi fondamentali di cui agli artt. 1 e 5 Cost., potrebbe far propendere per una tendenziale parificazione tra tutte le componenti territoriali della

---

<sup>24</sup> In dottrina rimarcano la natura di enti territoriali delle Città metropolitane, tra gli altri, L. VANDELLI, *Città metropolitane*, cit., 85; M.R. RICCI, cit., 24 ss. Per GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, cit., 59, la revisione costituzionale del 2001 – relativamente all'art. 114, commi 1 e 2 – ha sancito il passaggio dalla ripartizione territoriale alla territorialità funzionale, con conseguente pari-ordinazione degli enti locali autonomi, e la 'costituzionalizzazione' della Città metropolitana. In tal modo, la predetta riforma del Testo fondamentale ha reso più forte lo *status* giuridico degli enti in parola, mantenendo, in capo ad essi, il medesimo ruolo 'super-comunale' che gli era assegnato, con qualche ambiguità, nella legislazione ordinaria. Sul punto v., altresì, G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 53 ss. e, spec., 475 s., per il quale le Città metropolitane costituiscono il paradigma di un ente territoriale del tutto particolare che riconfigura in termini nuovi e differenziati il legame ente-comunità-territorio rispetto a come solitamente inteso nella nostra storia delle istituzioni locali. L'ente metropolitano non ha una comunità di abitanti stanziati sul territorio, secondo la concezione tradizionale, ma si caratterizza più per una comunità di 'utenti' e di attori sociali che danno origine a veri e propri lussi, rendendo così più fluido ogni riferimento ad una 'comunità stabile'. Le Città metropolitane non possiedono, per definizione, un territorio dai confini istituzionalmente rigidi, ma si connotano più per un'area 'funzionale' che muta sulla base delle dinamiche socio-economiche proprie di questi enti.

<sup>25</sup> Sottolinea il carattere di ente locale della Città metropolitana, in base alla vigente Costituzione, V. CERULLI IRELLI, *La Provincia metropolitana*, in *Astrid-online*, 2013, 5. Dissentono, a riguardo, G. GASPERONI – M. CAPORALE, cit., spec. 88 s.

<sup>26</sup> V. art. 1, commi 2 e 3, l. n. 56/2014.

<sup>27</sup> V. Corte costituzionale, sentenza del 26 giugno 2007, n. 238.

<sup>28</sup> V., in termini analoghi, E. FURNO, cit., 9 s.

Repubblica<sup>29</sup> o, comunque, per una certa omogeneità strutturale, derivante da un'analoga legittimazione democratica<sup>30</sup>.

Su tale ultimo aspetto, la Corte costituzionale, sentenza del 24 luglio 2003, n. 274, ha chiarito che l'art. 114 Cost. «non comporta affatto una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

Nella sentenza del 7 novembre 2007, n. 365, la Consulta ha indicato, quale ulteriore elemento di differenziazione, la circostanza che, a fronte della graduale affermazione del processo di integrazione europea, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali».

Con un'argomentazione lievemente meno significativa, il giudice delle leggi, nell'ordinanza dell'8 maggio 2009, n. 144, ha rimarcato che, anche se generali, come quelli

---

<sup>29</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, 2005, 50, il quale sottolinea come sia indubbio che il dato più rilevante della riforma della Costituzione del 2001 attiene alla qualificazione stessa della Repubblica che, in virtù del nuovo testo dell'art. 114 Cost., è oggi costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, secondo una prospettiva che pone tutti i diversi livelli di governo territoriale sul medesimo piano; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid-online*, 2007, 2, il quale, confrontando la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. con la vecchia, rileva la pari dignità o, addirittura, l'equiordinazione, non solo tra enti locali e Regioni, ma tra enti locali, Regioni e Stato, come istituzioni (tutte) costitutive della Repubblica. Secondo l'Autore, qui l'innovazione è «evidente e clamorosa». Per G. DEMURO, *Art. 114 Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, 2169, il significato da attribuire all'art. 114 Cost. è rappresentato dalla novità del riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Un riconoscimento che attiene alla possibilità di concorrere, paritariamente, alla costruzione delle politiche, garantendo, nel contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali che, pur articolati in diversi ordinamenti, si riconoscono in un'unica Repubblica. V., altresì, M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1274, secondo cui l'art. 114, comma 1, Cost. configura un pluralismo istituzionale paritario. Sicché, tra le articolazioni di tale sistema non sarebbe più possibile individuare alcuna posizione di gerarchia o, comunque, di preminenza.

Differente la posizione di C. PINELLI, cit., 575 s., secondo il quale resta impregiudicato ogni giudizio circa la posizione reciproca degli enti elencati nell'art. 114, comma 1, Cost., sia essa o meno di pari ordinazione. Il fatto che nessuno dei criteri ricavati dalla giurisprudenza per differenziare la condizione dello Stato da quella degli altri enti sia desunto dalla citata norma costituzionale conferma che, come dall'individuazione delle parti di un insieme nulla si può inferire circa le reciproche relazioni, così il Testo fondamentale, una volta individuati tali enti, li tratta diversamente. D'altra parte, il comma 2 dell'art. 114 Cost., nel qualificare Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», già esclude lo Stato, che, evidentemente, non può essere autonomo da sé stesso. In tal modo, il predetto comma 2 differenzia lo Stato dagli altri enti territoriali, creando un irrimediabile contrasto con il primo comma se questo avesse inteso sancire la equiordinazione fra gli enti stessi. Cfr., pure, M. RENNA, *Brevi considerazioni su Province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, in *Astrid-online*, 2006, 1 ss., il quale ritiene l'equiordinazione ex art. 114 Cost. un mero dato formale, non avendo le Province (e, dunque, anche le Città metropolitane) lo stesso *status* costituzionale di Comuni e Regioni. Per R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), cit., I, 146, l'elemento innovativo, contenuto nell'art. 114, comma 2, Cost. consiste nell'estensione a Comuni, Province e Città metropolitane della medesima garanzia costituzionale valida, nel precedente regime costituzionale, solo per le Regioni; dunque, una pari dignità degli enti costitutivi della Repubblica, ma non anche un'assoluta equiordinazione tra lo Stato e tutti gli altri enti menzionati nell'art. 114, comma 1, Cost., non foss'altro perché lo Stato non figura nel comma 2 dello stesso articolo. Per questo Autore, dalla consapevole inversione dell'ordine di enumerazione rispetto alla previgente formulazione dell'art. 114 Cost. è possibile ricavare la conferma della presenza del principio di sussidiarietà, atteso che l'individuazione degli enti costitutivi inizia dall'entità più piccola per giungere a quella più ampia.

<sup>30</sup> Cfr. C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, 375, secondo cui, poiché la Repubblica è democratica, anche le sue componenti devono essere democratiche e, dunque, avere organi fondamentali elettivi. Nello stesso senso v. O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi*, 2013, 11.



dello Stato, gli interessi degli enti territoriali autonomi (quali le Città metropolitane) sono «differenziati e riferibili esclusivamente alle comunità di cui sono espressione».

Alcuni studiosi<sup>31</sup> hanno sostenuto che l'art. 114 Cost. non avrebbe la finalità di rendere omogenei gli enti locali ivi considerati, ma avrebbe inteso costituire una ricognizione dell'articolazione della Repubblica, atta a garantire gli enti costitutivi della stessa da una soppressione mediante legge ordinaria, lasciando, comunque, a disposizione del legislatore ampi margini di differenziazione degli enti intermedi per composizione degli organi di governo e per le funzioni, anche a Costituzione invariata.

Orbene, non è condivisibile la tesi di chi sostiene l'equiparazione tra le diverse componenti della Repubblica indicate dall'art. 114, comma 1, Cost., e ciò, non solo per i differenti poteri e la diversa ampiezza dei fini perseguiti, come ha chiarito la Consulta, ma, anche e in primo luogo, perché lo Stato è 'insopprimibile', in quanto ente politico sovrano, indipendente e a fini generali, che ha origine anteriormente alla Costituzione, con la quale, semplicemente, si autolegittima. Non altrettanto vale per le Città metropolitane (e per le Province), che sono enti di rilievo costituzionale<sup>32</sup>, la cui creazione e conservazione nell'ordinamento dipendono dalla volontà del legislatore costituzionale (che, ineluttabilmente, opera a livello statale); e ciò appare quantomai significativo di come non vi sia la pretesa equiparazione.

D'altra parte, come evidenziato da attenta dottrina<sup>33</sup>, l'idea stessa di una perfetta parificazione istituzionale tra tutti i soggetti nominati dall'art. 114 Cost. è disattesa dalle norme costituzionali che attribuiscono allo Stato una preminenza funzionale attraverso la competenza esclusiva nelle 'materie trasversali' (art. 117, comma 2), la determinazione dei principi nelle materie concorrenti (art. 117, comma 3) e l'esercizio di poteri sostitutivi (art. 120, comma 2).

A tale considerazione è possibile aggiungere che allo Stato spettano, nei confronti delle Regioni, significativamente, *ex art.* 126 Cost., i poteri di scioglimento dei relativi Consigli e la rimozione dei Presidenti delle rispettive Giunte, nonché le 'prerogative' sottese agli artt. 118, comma 1, 121, ultima parte, 122, comma 1, Cost.

Nei confronti degli enti locali menzionati nell'art. 114 Cost., appartiene, sempre allo Stato, eloquentemente, la competenza di determinare i profili indicati dall'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) e la possibilità, prevista esplicitamente dagli artt. 141-143 del t.u. n. 267/2000, di disporre lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali e la sospensione o la rimozione degli amministratori locali.

A loro volta, le Regioni sono titolari di potestà (legislative e amministrative) che limitano l'autonomia degli enti di area vasta e dei Comuni e ne connotano l'attività.

<sup>31</sup> Cfr. A. BARBERA - S. CECCANTI - V. LIPPOLIS, *Parere sulla costituzionalità della composizione dei Consigli delle Province, prevista dal disegno di legge A.C. 1542, Presidenza del Consiglio dei ministri, 28 ottobre 2013*, in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)

<sup>32</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 20 luglio 2013, n. 220.

<sup>33</sup> Cfr. S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi*, 2014, 5, il quale sottolinea, altresì, che, in un quadro costituzionale improntato al principio di differenziazione, non può darsi credito alla tesi della perfetta corrispondenza delle forme organizzative fondamentali nei diversi livelli territoriali di autonomia e nel rapporto con lo Stato, poiché a ciascun ambito funzionale deve corrispondere una struttura congruente.

Sintomatiche le competenze legislative in merito alla regolamentazione delle funzioni ‘non fondamentali’ e di determinati servizi, in particolare quelli ‘privi di rilevanza economica’, ovvero, utilizzando una espressione di derivazione europea, quelli ‘privi di interesse economico’, come i servizi sociali, culturali, ricreativi e sportivi.

In via generale, le Regioni intervengono, *ex art.* 118, comma 1, Cost., ‘gradatamente’ nei riguardi di Città metropolitane, Province e Comuni.

Ad un organo regionale sono ascritti, poi, *ex art.* 136 del d.lgs. n. 267/2000, poteri sostitutivi in relazione ad atti obbligatori per legge, omissi o ritardati dagli enti locali.

Ciò non può, comunque, tradursi nella sussistenza di vincoli di sovraordinazione o subordinazione tra i soggetti elencati nell’art. 114, comma 1, Cost.

Nel complesso, però, dalle disposizioni cristallizzate nella Carta fondamentale, da quanto si desume (implicitamente) dal tessuto costituzionale e tenendo conto, altresì, della legislazione ordinaria integrativa, può ritenersi che sussistano rapporti connotati da ‘intensità variabile’ tra gli enti costitutivi della Repubblica.

L’ordinamento sembra porre su ‘piani differenti’, sebbene nei limiti anzidetti, lo Stato e le Regioni, con accentuazioni diverse tra quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, e pare sancire una posizione di maggiore ‘disparità’ tra lo Stato medesimo e le Città metropolitane, le Province e i Comuni.

La Costituzione e la legge sembrano determinare una ‘asimmetria’, che si sostanzierebbe non in una ‘soggezione’, ma neppure, evidentemente, in una ‘pari dignità’, tra Regioni, da una parte, e Città metropolitane, Province e Comuni, dall’altra.

Infine, dalla lettura degli artt. 114, commi 1 e 2, 117, comma 6, terzo periodo, 118, 119 e 120, comma 2, Cost., può considerarsi sussistente una ‘tendenziale equiordinazione’ tra Città metropolitane, Province e Comuni.

## **2. La carente legittimazione democratica degli organi di governo degli enti metropolitani e l’intervento della Corte cost., sent. 240/2021.**

In base alla l. n. 56/2014, l’organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli enti di cui trattasi, cioè il Consiglio metropolitano, e quello monocratico di vertice, ossia il Sindaco metropolitano, non hanno, di regola, a differenza di quanto avviene per i Comuni, una legittimazione e una responsabilità dirette rispetto al relativo corpo elettorale. Nel caso dei Consigli metropolitani, si tratta, infatti, di collegi composti da membri ‘designati’ dalle amministrazioni comunali facenti parte del territorio, mentre i Sindaci metropolitani sono preposti all’ufficio medesimo ‘di diritto’<sup>34</sup>, nel momento in cui risultano eletti Sindaci dei rispettivi Comuni capoluogo. Non sono, quindi, immediatamente e appositamente indicati dai cittadini aventi diritto di voto nell’intera area metropolitana di riferimento.

---

<sup>34</sup> V. GIU. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla Metropolitan Culture dei primi del ’900 alla riforma Delrio*, cit., 23.

Tra l'altro, la possibilità che lo statuto metropolitano (fonte, evidentemente, non avente rango 'primario' e, per di più, 'non eteronoma') prescriva<sup>35</sup> l'elezione diretta e a suffragio universale del Consiglio metropolitano e del Sindaco metropolitano<sup>36</sup>, pur sussistente, è subordinata ad una serie di vincoli stringenti<sup>37</sup> che la rendono di non facile attuazione<sup>38</sup>.

Sicché, già diversi anni addietro, si era rilevato<sup>39</sup> come l'elezione del Sindaco metropolitano – che dovrebbe rappresentare l'intera collettività, non solo una parte degli abitanti della Città metropolitana – è rimessa, ordinariamente, ai soli cittadini maggiorenni residenti nel capoluogo, ossia (salvo eccezioni) alla minoranza dei cittadini residenti nella Città metropolitana. Si era, pertanto, sostenuto<sup>40</sup> che il legislatore avrebbe dovuto, senza porre alcun tipo di limitazione e/o condizione, prevedere l'elezione diretta del Sindaco e/o del Consiglio da parte di tutti gli abitanti delle Città metropolitane (con i relativi corollari)<sup>41</sup>. L'attuale normativa, nel far coincidere automaticamente (e autoritativamente) l'organo di governo (di vertice) con quello scelto/eletto esclusivamente<sup>42</sup> da una minoranza del corpo elettorale violerebbe chiaramente il principio democratico<sup>43</sup>. Né sarebbe garanzia sufficiente la diversa opzione statutaria al sistema innanzi delineato, che si porrebbe in conflitto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché con quelli di democraticità, autonomia, partecipazione ed uguaglianza (artt. 1, 3, 5, 114, 117 Cost.)<sup>44</sup>.

<sup>35</sup> V. art. 1, comma 22, l. n. 56/2014.

<sup>36</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi*, 2014, 8, il quale evidenzia che, in questa ipotesi, si trasformerebbe l'ente in questione da secondo in primo livello, facendone venir meno una delle caratteristiche, quella di ente leggero e non strutturato, a ridotta vocazione politica.

<sup>37</sup> È necessaria, infatti, l'approvazione di una legge statale che determini il sistema elettorale. La proposta di legge da presentare al Parlamento implica una previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni. In tale prospettiva, il Comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del Consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, t.u.e.l. La proposta del Consiglio comunale deve essere, poi, 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, infine, necessario che la Regione abbia provveduto, con propria legge, all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art. 133 Cost.

In alternativa, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, lo statuto deve prevedere la costituzione di zone omogenee [ai sensi del comma 11, lettera c), della medesima l. n. 56/2014], ed è indispensabile che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto stesso.

<sup>38</sup> Cfr. E. FURNO, cit., 23, nt. 87.

<sup>39</sup> Cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 26.

<sup>40</sup> Ivi, 27 ss.

<sup>41</sup> Sarebbe emblematica la circostanza per cui, se la Conferenza metropolitana (composta da tutti i Sindaci della Città metropolitana, con limitati poteri: approvazione dello statuto e pareri sul bilancio) e il Consiglio metropolitano (al cui interno siedono, oltre al Sindaco metropolitano, un certo numero di Consiglieri comunali e di Sindaci dei Comuni dell'area, eletti dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni facenti parte della Città metropolitana, con poteri di indirizzo e controllo) hanno una qualche democraticità indiretta, non è democratica l'elezione del Sindaco, cui non partecipano i cittadini di tutti i Comuni dell'area metropolitana.

<sup>42</sup> Salvo i casi di realtà comunali ad elevatissimo numero di abitanti, come Roma, o, comunque, di Città metropolitane i cui cittadini risiedono, in prevalenza, nel capoluogo, rispetto a quelli degli altri Comuni limitrofi dell'area, sommati tra di loro, come Genova.

<sup>43</sup> V. A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, cit., 14, il quale osserva come la prevista coincidenza della figura del Sindaco metropolitano – che presiede Consiglio e Conferenza metropolitana – con quella di Sindaco del Comune capoluogo sia una soluzione di cui, al contempo, si percepiscono, oltre alle ragioni pratiche, i potenziali limiti e criticità.

<sup>44</sup> In tal senso A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 26.

È stata messa in evidenza<sup>45</sup>, poi, un'ulteriore circostanza, ossia che il rinnovo dell'amministrazione del capoluogo determina quello del Consiglio metropolitano, comportando una netta 'preminenza' del Comune capoluogo medesimo rispetto agli altri Comuni dell'area metropolitana. Risulterebbe, così, accentuata la disparità tra gli elettori, basata sulla residenza.

Ove si volesse ritenere che la popolazione esterna al Comune capoluogo elegga indirettamente il Consiglio metropolitano (formato da esponenti istituzionali dei Comuni appartenenti all'area), quest'ultimo resterebbe segnato, sul piano costituzionale e politico, da una rappresentatività 'fortemente depotenziata'<sup>46</sup>.

La platea degli elettori appartenenti ai Comuni metropolitani diversi dal capoluogo si vedrebbe 'imposto' un Sindaco metropolitano che non ha contribuito ad eleggere<sup>47</sup>. Inoltre, il Consiglio e il Sindaco metropolitano non rispondono direttamente alla popolazione metropolitana, che non può far valer alcuna responsabilità nei confronti di tali organi, né alla Conferenza metropolitana, che non ha poteri di sfiducia<sup>48</sup>. Difatti, lo stesso Consiglio metropolitano, eletto indirettamente, ha solamente una legittimazione democratica iniziale 'di investitura', ma non può rispondere delle scelte politiche operate nel corso del proprio mandato<sup>49</sup>.

Secondo un accreditato studioso<sup>50</sup>, la coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del capoluogo si fonderebbe sulla esigenza di evitare una 'coabitazione' tra due figure monocratiche così di peso, istituzionale e politico, da dar luogo, sul medesimo territorio, ad una sorta di 'consolato' o 'diarchia'.

La *ratio* principale di tale coincidenza sembra essere, tuttavia, quella di garantire una maggiore governabilità e una migliore interazione e sintonia tra i due enti.

La Corte cost., sent. 50/2015, aveva affrontato il problema e sostenuto che l'individuazione del Sindaco metropolitano con quello del capoluogo non è «irragionevole in fase di prima attuazione»<sup>51</sup>, 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 allo statuto di detta Città di optare per l'elezione diretta del proprio Sindaco».

<sup>45</sup> Cfr. G. FALCON, *Capitolo VII*, in R. BIN - G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino, 2018, 280. Cfr., altresì, G.C. DE MARTIN, *Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1542 - I Commissione Camera dei Deputati (23/10/2013)*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013, 4 s.

<sup>46</sup> Cfr. V. TEOTONICO, cit., 376 e, ivi, la nt. 48.

<sup>47</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi*, 2014, 16 s.

<sup>48</sup> In dottrina, v. M. CECCHETTI, cit., 18 s.; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., 16; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, cit., 11; G. TARLI BARBIERI, cit., 58. L'impossibilità di una mozione di sfiducia [art. 52 del t.u.e.l., in relazione al Sindaco/Presidente della Provincia (e relative Giunte)] era stata chiarita nella nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, n. 1/2014 del 23/10/2014, 5 s.

<sup>49</sup> Cfr. M. CECCHETTI, cit., 18 s.

<sup>50</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Commi 19-21*, in ID. (a cura di), cit., 78 ss.

<sup>51</sup> Quest'ultimo inciso si riferiva alla menzionata riforma costituzionale Renzi-Boschi, in seguito fallita a causa dell'esito sfavorevole del referendum confermativo del 4 dicembre 2016.

Il giudice delle leggi, nella suindicata pronuncia, si è collocato in linea con le precedenti sentenze del 12 aprile 2002, n. 106, e 365/2007, e ha richiamato, in particolare, quest'ultima decisione, nella quale aveva ritenuto non condivisibile la tesi secondo cui dall'art. 1 Cost. si desumesse l'identificazione della sovranità popolare con i soli istituti di democrazia diretta.

Più specificamente, con la sent. 50/2015, la Consulta ha chiarito che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come costitutivi della Repubblica, e il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.», non implicassero «l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti»; viceversa, «i principi di adeguatezza e differenziazione possono diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli».

Il giudice costituzionale ha precisato, inoltre, che la materia 'legislazione elettorale' delle Città metropolitane non si riferirebbe all'elezione diretta, ma anche a quella indiretta, attesa la natura «polisemantica» dell'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale.

A suffragare la compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con i principi democratico e autonomistico, la Corte, nella medesima sent. 50/2015, ha osservato come un simile sistema di investitura sia previsto per la più alta carica dello Stato, come già enunciato nella sentenza del 10 luglio 1968, n. 96. Ma, soprattutto, tale ultima affermazione appare alquanto labile come si dirà meglio in seguito<sup>52</sup>.

La stessa Consulta, con sentenza del 20 luglio 2018, n. 168, aveva avuto modo di asserire che il «modello di governo di secondo grado» rientrasse tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore della l. n. 56/2014 e che i meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti di area vasta sarebbero funzionali all'obiettivo, non solo di semplificazione, ma anche di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta<sup>53</sup>.

Parte della dottrina ha sostenuto la piena conformità/legittimità costituzionale del meccanismo della rappresentanza indiretta negli enti di area vasta, sia pur con argomenti talora differenti<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. *infra*, par. 3.

<sup>53</sup> Né rileva in contrario, secondo la Corte, il disposto del comma 22 dell'art. 1 della l. n. 56/2014, nella parte in cui afferma che lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano. Detta disposizione non configura, infatti, un «modello alternativo» di elezione diretta dei due organi, in quanto, affinché una tale opzione possa realizzarsi, impone una serie di condizioni. Tali condizioni, a cui il legislatore 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».

<sup>54</sup> V., tra gli altri: F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid-online*, 2013, 12, secondo cui potrebbero coesistere, accanto ai Comuni, alle Regioni e allo Stato, che fondano la loro rappresentatività sull'elezione diretta dei cittadini, altri enti di governo di secondo grado, potenzialmente intermediari della legittimazione democratica derivante dalla rappresentatività dei Sindaci e dei Consiglieri comunali verso le comunità territoriali; ID., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, cit., 2 s., laddove tale Autore afferma che ciò che rafforza la democrazia e dà concretezza all'esercizio della sovranità popolare non è la molteplicità di livelli territoriali governati da eletti del popolo, né il moltiplicarsi della classe politica elettiva. Come dimostra, invece, l'esperienza di Paesi stranieri comparabili al nostro, è la capacità delle istituzioni a base territoriale di secondo livello o di area vasta di dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità e dei diversi territori che ne fanno parte; ID., *Le nuove Province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in M. MANETTI - A. FROSINI (a cura di), *Riforma delle Province e sistema delle autonomie locali: atti del convegno, Monteriggioni, 28 giugno 2012*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, 78 ss., ove il medesimo studioso sostiene la conformità alla Costituzione delle elezioni di secondo grado anche sulla base della circostanza che

Talvolta, si è giunti<sup>55</sup> ad affermare che gli enti locali intermedi debbano essere non elettivi per meglio assolvere i propri compiti, tra cui quelli relativi alla programmazione economico-sociale, alla pianificazione territoriale e alla organizzazione e gestione dei servizi con fruizione sovracomunale. In tal senso, la Città metropolitana non sarebbe espressione di democrazia locale, né sarebbe concepita per esserlo<sup>56</sup>.

Alcuni Autori<sup>57</sup> hanno sottolineato, in modo più temperato, come non vi sarebbero limiti insuperabili, nella Costituzione, a che la legge ordinaria preveda il principio dell'investitura democratica indiretta, purché gli organi di governo siano elettivi in secondo grado, i grandi elettori siano eletti direttamente dai cittadini e i compiti riconoscibili in capo ai rispettivi enti siano esclusivamente di coordinamento delle funzioni dei Comuni o, comunque, da questi derivati per loro autonoma determinazione.

Taluno ha evidenziato<sup>58</sup> come la vera e più palese alterazione del disegno costituzionale non derivi dall'elezione indiretta degli organi della Città metropolitana, ma dalla mancanza di un organo che sia, al contempo, pienamente rappresentativo e dotato di reali poteri

---

tra le funzioni attribuite agli enti intermedi primeggi quella di indirizzo e coordinamento; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid-online*, 2013, 1 ss., il quale non intravede quale sarebbe il principio costituzionale che la scelta del legislatore, favorevole ad un sistema ad elezione indiretta, verrebbe a violare. Non certamente il principio autonomistico (art. 5 Cost.), che non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione, né l'art. 114 Cost., che tace sulle modalità attraverso le quali si procede alla composizione degli organi di vertice delle amministrazioni locali. Per sostenere il contrario, bisognerebbe dimostrare che il principio democratico (art. 1 Cost.) imponga che ogni organo a cui sono affidate funzioni latamente politiche debba necessariamente essere composto secondo un sistema ad elezione diretta, tanto più che si tratta di organi di enti di rilevanza costituzionale e considerati necessari alla struttura complessiva della Repubblica. Ma, una simile dimostrazione sarebbe tutt'altro che semplice, anche alla luce dell'esperienza delle odierne democrazie che sono ricche di regole e procedure diverse da quelle proprie di un sistema ad elezione diretta, senza che, con ciò, si sia inteso ridimensionare, né tanto meno violare il principio democratico; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., 396, il quale evidenzia la piena legittimità di elezioni di secondo grado per gli enti di area vasta, i cui organi istituzionali traggono la loro legittimazione primaria di chi governa il livello più vicino ai cittadini; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, cit., 3 ss. e, spec., 14 ss., secondo cui l'obbligo dell'elezione diretta imporrebbe un principio di uniformità a tutte le collettività locali territoriali dell'ordinamento italiano, in evidente contrasto, non solo con il principio di differenziazione e di adeguatezza, ma anche con la concezione in termini funzionali dell'amministrazione recepita nel Testo costituzionale. L'elezione diretta collide con la necessità di garantire autonomie locali efficaci e in linea con il principio di economicità, in grado di perseguire un'organizzazione razionale delle funzioni amministrative. Per la medesima Autrice, op. cit., 21 ss. e, spec., 22 s., la forma di rappresentanza indiretta è rispettosa del principio democratico e sembra, contestualmente, più idonea di quella diretta ad assicurare, a ciascuna tipologia di amministrazione locale, un'organizzazione adeguata alle proprie finalità e funzioni; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 475, secondo cui il richiamo al governo locale basato su organi non eletti direttamente potrebbe essere sostenibile proprio a partire da una lettura congiunta degli artt. 1, 5 e 114 Cost. e alla luce del principio di differenziazione, non limitato all'alveo delle funzioni, ma proiettato anche sul piano organizzativo (v. E. CARLONI, cit., 152 ss.).

<sup>55</sup> Cfr. A. PETRETTO, *Economia e finanza pubblica delle Città metropolitane*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 3.

<sup>56</sup> Cfr. D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, cit., 21. V., altresì, A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della Città metropolitana*, in *Federalismi*, 2012, 3, il quale rileva che l'impronta conferita dal legislatore alle Città metropolitane sia di enti a bassa caratterizzazione burocratica, non fondata su un'investitura dal basso. Osserva A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, cit., 30, che l'amministrazione del territorio, sia pure rifondata in un'ottica più 'tecnica' ed 'efficientista', esercita funzioni di così grande complessità e impatto sugli interessi di chi opera sul territorio, che non può non manifestare, al contempo, dinamiche politiche e democratiche, nonché istanze funzionali di buona amministrazione.

<sup>57</sup> V. A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in *Federalismi*, 2013, 3 s.

<sup>58</sup> V. M. BARBERO, 2.3. *Considerazioni critiche*, in M. BARBERO - E. VIGATO, cit., 8, riferendosi a quanto affermato dalla Corte cost., sent. 50/2015.

decisionali<sup>59</sup>, nonché dall'assenza di efficaci strumenti di controllo sull'operato degli organi e dalla mancanza di responsabilità politica dei soggetti loro componenti.

Altri studiosi<sup>60</sup> hanno osservato che il modello elettivo di secondo grado non si presterebbe qualora si intenda riconoscere alle Città metropolitane ampie e importanti funzioni di area vasta che, in tali ipotesi, sarebbero sottratte al controllo democratico diretto delle popolazioni interessate e all'utilizzo dei relativi tributi secondo il principio: *no taxation without representation*.

Rispetto alle posizioni giurisprudenziali e dottrinarie decisamente favorevoli alla rappresentanza indiretta, diversi giuspubblicisti si sono collocati nella prospettiva diametralmente opposta, e ciò per diverse ragioni<sup>61</sup>.

Si è talora rilevato<sup>62</sup>, assai efficacemente, come già il semplice e facile richiamo della Corte costituzionale alla legittimità di un'elezione di secondo grado sia, in sé, piuttosto discutibile. A seguire il ragionamento della Consulta, se sempre fosse così, sarebbe possibile immaginare un'elezione diretta dei Consiglieri di tutti i Comuni italiani che, a cascata, potrebbero eleggere i Consiglieri delle Città metropolitane o delle Province, i quali, a loro volta, potrebbero eleggere i Consiglieri regionali, e questi ultimi, ancora a loro volta, i

---

<sup>59</sup> Tale non è la Conferenza metropolitana, per la limitatezza dei relativi poteri, non è il Consiglio metropolitano, dove è rappresentata solo una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento, e neppure il Sindaco metropolitano, allorché sia identificato di diritto con quello del Capoluogo.

<sup>60</sup> V. V. TEOTONICO, cit., 376 s.

<sup>61</sup> Tra questi, v.: M. CECCHETTI, cit., 20 ss., il quale sottolinea che le decisioni affidate al sistema di governo dei nuovi enti di area vasta, per come la legge stessa le conforma, si riferiscono all'esercizio di funzioni di cura e gestione concreta di interessi pubblici 'sovracomunali' e implicano inevitabilmente scelte 'politiche' che non si collocano al livello dei Comuni appartenenti al territorio di riferimento. Sicché, una forma di governo, come quella metropolitana, che consente agli 'organi decisivi' dell'ente di agire in assenza di una qualunque forma di responsabilità politica nei confronti della collettività di riferimento, si pone in palese contraddizione con una serie di parametri costituzionali, almeno con gli artt. 1, 5, 114, 117, comma 1, 118, comma 1, Cost.; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, 375, il quale osserva che tutti gli enti territoriali sono stati previsti dalla Costituzione per aumentare la democraticità dell'ordinamento e considerati contropotere, ossia come limite al potere di chi ha la maggioranza al centro. Di conseguenza, sarebbe contrario alla *ratio* degli artt. 1, 5 e 114 Cost. che gli enti locali, i quali si sostituiscono allo Stato-persona nella gestione di determinate funzioni al fine di aumentare la democraticità dell'ordinamento, non rispettassero il principio democratico; GIO. SERGES, cit., 19 e 21 s., il quale mette in luce che le autonomie territoriali 'minori' appaiono tutte parimenti fornite della medesima garanzia (potestà statutaria, funzioni fondamentali), tutte parimenti costitutive della Repubblica, tutte espressione di quelle esigenze di diversificazione del potere politico che le rende, in egual modo, derivazione diretta del principio democratico e della sovranità popolare. Riesce allora difficile pensare che, per esse, possa configurarsi una deroga al principio della diretta elezione degli organi ad opera della relativa comunità di riferimento. L'Autore aggiunge che il principio di differenziazione non è mai disgiunto dai due principi di sussidiarietà e adeguatezza e non può essere inteso nel senso di una differenziazione del regime rappresentativo, essendo, invero, diretto a consentire solo quella più appropriata distribuzione delle funzioni che la Costituzione riserva al legislatore; F. PASTORE, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi*, 2012, 7, secondo cui una disciplina che determini una eccessiva riduzione del pluralismo politico e della rappresentatività degli organi politici degli enti intermedi appare in contrasto con il principio autonomistico e con quello democratico, violando, altresì, il principio di pari ordinazione degli enti territoriali autonomi e sottraendo all'ente intermedio ogni funzione amministrativa diretta che non sia di indirizzo politico e di coordinamento dell'attività dei Comuni. Peraltro, appare del tutto incongrua la decisione di affidare ad un ente, giustamente privo di potere legislativo e ora caratterizzato da organi politici non direttamente eletti dal popolo, il compito di indirizzare politicamente e coordinare l'attività dei Comuni, i cui organi politici restano, invece, legittimati da un'investitura diretta del corpo elettorale; P. VERONESI, cit., 397, secondo cui l'elezione di secondo grado degli organi degli enti intermedi rischia di trasformare tali amministrazioni in gusci vuoti, mere propaggini dei Comuni di riferimento.

<sup>62</sup> In tal senso, cfr. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50 del 2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., 18 ss. Analogamente, in precedenza, ma con ordine in senso inverso, v. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 14.

Parlamentari; e ciò, in un ‘gioco di scatole cinesi’ discutibilissimo proprio sul piano democratico.

Sotto un profilo, se si vuole, anche di opportunità politica, qualche studioso<sup>63</sup> ha sottolineato che i componenti di organi a rappresentatività indiretta, essendo, in varia misura, condizionati dalla carica rivestita nell’ente di provenienza, sono ovviamente meno in grado di operare scelte di governo unitarie e più portati a cercare soluzioni di compromesso. E ciò avvalorerebbe l’impressione che, nel caso di specie, il legislatore abbia prefigurato forme di governo metropolitano assai deboli in rapporto alle funzioni assai rilevanti, a partire da quelle previste per gli enti intermedi in esame.

Ebbene, la Corte costituzionale, con sentenza del 7 dicembre 2021, n. 240<sup>64</sup>, è ritornata sull’argomento e, richiamando la precedente sent. 50/2015, ha rivisitato, in parte, le argomentazioni espresse, alla luce, soprattutto, del cambiamento del contesto in cui si inseriva la pronuncia antecedente.

Al riguardo, è quanto mai opportuno ripercorrere alcune delle tappe salienti dell’*iter* argomentativo dell’ordinanza di rimessione del giudice *a quo* e dell’*excursus* seguito, dalla Corte costituzionale, nella pronuncia consequenziale, anche al fine di poter elaborare qualche riflessione.

Nella ben articolata e puntuale sent. 240/2021<sup>65</sup>, la Consulta ha dichiarato inammissibile la q.l.c. sollevata dalla Corte di Appello di Catania con ordinanza del 27 maggio 2020, in riferimento ad alcune disposizioni della Regione siciliana e di quelle corrispondenti contenute nella legge Delrio, che, nell’individuare nella persona del Sindaco del Comune capoluogo il Sindaco della Città metropolitana e nel condizionare la conservazione di quest’ultima carica alla permanenza della prima, si sarebbero poste, a parere del rimettente, in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost.

Il giudice *a quo* aveva sottolineato come la limitazione ad una sola parte degli amministrati del potere di esprimere, con il proprio voto, «l’organo rappresentativo ed a competenza innumerata» dell’ente metropolitano avrebbe contraddetto il principio democratico (art. 1 Cost.), per come esso informa anche le autonomie locali (art. 5 Cost.), e quello di

<sup>63</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, cit., 4 s.

<sup>64</sup> In argomento, v. gli interventi, nell’ambito del convegno dal titolo: ‘*La sentenza 240 del 2021. La Corte costituzionale e la legge Delrio*’ - Roma, Università ‘Sapienza’, 20 dicembre 2021, in *Federalismi*, 2021, di: M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*; G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, relazione poi ripresa, ampliata e pubblicata in un saggio, con il medesimo titolo, in *Federalismi*, 2022, 204 ss.; 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*; G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. STERPA, ‘*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, relazione poi ripresa, ampliata e pubblicata in un saggio, con il medesimo titolo, in *Federalismi*, 2022, 92 ss.; S. CECCANTI, *Conclusioni*.

<sup>65</sup> Per M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, cit., 2, «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».



uguaglianza dei cittadini (art. 3, commi 1 e 2, Cost.), con particolare riferimento all'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2, Cost.). Avrebbe, quindi, leso i principi di partecipazione alla vita politica (artt. 1, 2, 3 e 48) e le disposizioni costituzionali che garantiscono ai cittadini di essere governati da soggetti rappresentativi e, pertanto, responsabili nei loro confronti (artt. 1, 5, 97, 114 e seguenti della Costituzione). Ciò, atteso che, mentre i cittadini iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della Città metropolitana, con il loro voto (diretto e a suffragio universale), eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune sia quello della (relativa) Città metropolitana, il voto amministrativo degli altri cittadini, parimenti soggetti all'amministrazione del medesimo ente intermedio, è del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del Sindaco metropolitano. Verrebbe meno, in tal modo, la responsabilità politica del Sindaco metropolitano, che è fondata sull'art. 1 Cost., «giacché essa dà sostanza alla sovranità popolare», ed è presupposta quale regola di buona organizzazione dall'art. 97 Cost.

I cittadini non subirebbero, invece, la stessa privazione dei diritti politici nell'ipotesi in cui l'ente di area vasta cui afferisce il loro Comune non fosse la Città metropolitana, ma la Provincia<sup>66</sup>. In questo caso, i cittadini, votando alle elezioni amministrative per la scelta del proprio Sindaco e del proprio Consiglio comunale, concorrono, con un meccanismo elettivo di secondo grado, alla elezione sia del Consiglio provinciale che del Presidente della Provincia. Nella Città metropolitana i non residenti nel capoluogo partecipano unicamente, sempre con elezioni di secondo livello, e questa volta al pari dei residenti nel capoluogo, alla elezione del Consiglio metropolitano, ma non influiscono sulla scelta del Sindaco metropolitano.

Il giudice delle leggi ha, comunque, affermato che neppure quella di Sindaco metropolitano «è una carica elettiva per precisa e consapevole scelta del legislatore»<sup>67</sup>. Neanche i cittadini del Comune capoluogo eserciterebbero, al riguardo, alcun diritto di voto, «in quanto non è consentito loro di optare, eventualmente, per un candidato diverso dal Sindaco del capoluogo»<sup>68</sup>. Nel caso di specie, non sarebbe propriamente in discussione la 'pienezza', ossia la «conformità ai principi costituzionali, delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto», bensì – più in radice – la «sua stessa esistenza»<sup>69</sup>.

La Consulta si è soffermata, poi, sugli elementi del disegno legislativo del 2014 che rendono non assimilabili le logiche di funzionamento delle forme di governo metropolitane e provinciali. Affinché possa estendersi il meccanismo dell'elezione indiretta, operante per

<sup>66</sup> E ciò, dato che gli organi della Provincia sono eletti con un meccanismo elettivo di secondo grado, cui partecipano i Sindaci e i Consiglieri comunali di tutti i Comuni del territorio di riferimento.

<sup>67</sup> In quanto la preposizione automatica a tale ruolo del Sindaco del Comune capoluogo sarebbe l'effetto di un «automatismo ontologicamente incompatibile con la nozione di elezione».

<sup>68</sup> Non verrebbero in rilievo, quindi, regole elettorali «propriamente intese», nel senso che esse «non individuano né il presupposto o i termini di svolgimento di un procedimento elettivo, né tanto meno una determinata formula elettorale».

<sup>69</sup> Si tratterebbe di una menomazione «permanente», posto che «le disposizioni censurate priverebbero continuamente i cittadini del potere di preporre alla carica, in qualsiasi modo, una figura legittimata dal voto popolare», nonché di una «preclusione assoluta» all'esercizio del «diritto fondamentale di voto (nella proiezione dell'elettorato attivo)».

i Presidenti di Provincia, anche all'organo politico di vertice della Città metropolitana, occorrerebbe uniformare la forma di governo di quest'ultima a quella provinciale<sup>70</sup>.

Tale prospettiva, come è stato segnalato dalla dottrina<sup>71</sup>, rischierebbe, però, di appiattare, ancor più, sulla 'realtà provinciale' l'odierno sistema metropolitano che deve detenere, invece, profili differenziali.

In definitiva, per il giudice costituzionale, le previsioni che regolano l'individuazione o designazione dei due organi di vertice (metropolitano e provinciale), nel loro insieme, costituiscono «il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle Province». Sarebbe, quindi, precluso, alla Corte, un intervento «manipolativo», trattandosi, nella sostanza, della richiesta di «introduzione *ex novo* di una normativa elettorale», che coinvolge «aspetti anche di natura politica»<sup>72</sup>.

La Consulta, tuttavia, pur dichiarando l'invalidità della q.l.c., ha ritenuto di non potersi esimere dal «sollecitare 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». Riprendendo le motivazioni espresse nella sent. 50/2015, ha precisato come, se «l'esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile allora, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione»<sup>73</sup>. L'organo di giustizia costituzionale ha sottolineato che la prospettiva della configurazione delle Città metropolitane come unici enti di area vasta non si è concretizzata, sicché, l'attribuzione alle Province di determinate funzioni fondamentali, non di mero coordinamento, devolute anche alle Città metropolitane<sup>74</sup>, renderebbe urgente un «riassetto degli organi di queste

<sup>70</sup> Sulle differenze tra Città metropolitane e Province, desumibili dalla l. n. 56/2014, cfr. G.M. SALERNO, *Introduzione*, in F. FABRIZZI - G.M. SALERNO (a cura di), cit., 10 s.

<sup>71</sup> V., di recente, G. BOGGERO, cit., 6. Il pericolo che la Città metropolitana diventi una sorta di duplicato della Provincia è stato evidenziato, tempo addietro, ad esempio, da G. PIPERATA, cit., 139.

<sup>72</sup> Secondo A. POGGI, cit., 5, aver rimesso «la palla al legislatore è stata una decisione saggia, poiché è solo nella sede istituzionale della politica che sarà possibile valutare i diversi interessi in gioco e procedere alle correzioni che si riterranno necessarie». Secondo l'Autrice, dalla sentenza pare si possa «dedurre solo l'incostituzionalità dell'automatismo, mentre tutto il resto, per fortuna, rimane nella discrezionalità del legislatore e nel bilanciamento che le varie parti in causa (Stato, Regioni, Comuni capoluogo e non) dovranno trovare».

<sup>73</sup> Precisa la Consulta, come non appare più invocabile, «a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del Sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo», considerando anche «la circostanza che, ad oggi, 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».

<sup>74</sup> Per 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*, cit., 3 s., è tutt'altro che scontato, e anzi piuttosto opinabile, che la sussistenza in capo agli enti di area vasta di funzioni non di solo coordinamento, espressamente rilevata dal giudice costituzionale, si concili con meccanismi di elezione indiretta quali quelli previsti dalla l. n. 56/2014. La natura stessa di tali funzioni, ontologicamente sovracomunali, dovrebbe escludere, alla luce dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza, che esse possano essere governate dagli enti di base o che il loro esercizio possa consistere nella mera mediazione degli

ultime», risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province. Anche perché il territorio delle prime «è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza, quindi, 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».

Ebbene, volendo enucleare qualche riflessione in proposito, va evidenziato che le posizioni espresse dalla Consulta nelle citate sentt. n. 50/2015, n. 168/2018 e n. 240/2021 appaiono, in parte, criticabili.

Se è indubbio che la Corte costituzionale non possa sostituirsi al legislatore in scelte altamente discrezionali, quali la legislazione elettorale degli enti locali, annullando le norme censurate e riscrivendole, non appaiono altrettanto inattaccabili altri profili evidenziati nelle pronunce richiamate.

In primo luogo, se si parte dal presupposto che i cittadini residenti nel Comune capoluogo siano a conoscenza, *ex ante*, della circostanza che il candidato prescelto e votato, ove eletto, diverrebbe Sindaco sia del Comune medesimo, sia della corrispondente Città metropolitana, non sembra potersi sostenere (come ha fatto la Corte cost., sent. 240/2021) che essi non esercitino affatto un'opzione elettorale.

Una scelta elettorale di un candidato a tali cariche, collegato a uno o più liste, rispetto al candidato o ai candidati concorrenti per le medesime cariche e collegati ad altre liste, sembra, in realtà, essere effettuata. E ciò, *a fortiori*, se si tiene conto che, nel programma elettorale dei candidati Sindaci dei Comuni capoluogo, sovente, come è stato sottolineato<sup>75</sup>,

---

interessi a questi ultimi riferibili, piuttosto che nell'assunzione di autonome scelte su profili essenziali di assetto del territorio, di ambiente, di infrastrutture. Inoltre, la stessa scelta del modello di ente di area vasta da realizzare – se soggetto di mero coordinamento delle attività comunali o dotato di funzioni sovracomunali – dovrebbe, a rigore, reputarsi sottratta alla disponibilità del legislatore ordinario, assieme alle implicazioni che ne derivano in ordine alla legittimazione degli organi di governo, atteso che è la Costituzione a riconoscere a Città metropolitane e Province funzioni fondamentali e proprie, oltre che poteri normativi e finanziari omogenei a quelli dei Comuni.

Secondo G. SCACCIA, cit., 5 s., la Corte sembra voler affermare che la titolarità di competenze di puro coordinamento di funzioni intercomunali può giustificare un'attenuazione del principio di responsabilità democratica degli organi di governo. Al contrario, quando un ente territoriale costitutivo della Repubblica esercita funzioni di amministrazione attiva che hanno una ricaduta immediata e diretta sui cittadini, sui loro diritti ed interessi, quando, dunque, la funzione svolta è politica nel senso proprio del termine, giacché è rivolta alla cura degli interessi di una collettività insediata su un territorio, è costituzionalmente imposto un modello di designazione dei vertici politici che, almeno indirettamente, garantisca il controllo democratico, ossia la responsabilità politica. In breve, un ente territoriale autonomo che eserciti un'attività politico-amministrativa non può sottrarsi alla regola aurea della democrazia, non può scindere il nesso che avvince il potere alla responsabilità democratica.

<sup>75</sup> Cfr. M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, cit., 2022, 98 s., la quale evidenzia come la campagna elettorale e lo stesso programma elettorale del candidato primo cittadino, poi eletto, sono stati orientati (e condizionati) anche dalle prospettive future sullo sviluppo della Città metropolitana (emblematico il caso verificatosi nelle ultime elezioni a Bologna); non sono mancate le proposte elettorali sulle stesse politiche da intraprendere durante il mandato amministrativo nell'ente di area vasta e che avrebbero avuto un impatto su tutto il territorio metropolitano; sono state persino annunciate soluzioni innovative di *governance* da sperimentare in seno all'ente metropolitano stesso (si prefigurava già allora, sull'onda lunga del dibattito politico nazionale, la costituzione di una 'Giunta metropolitana'). Di conseguenza, gli stessi cittadini residenti nel Comune capoluogo, durante le elezioni comunali, hanno votato (più o meno) consapevoli di votare anche per il Sindaco metropolitano.

sono contemplati punti che, in una visione di prospettiva, riguardano l'intera area metropolitana e, quindi, i relativi Comuni.

Va considerato, piuttosto, che il candidato Sindaco del Comune capoluogo, oltre ad essere votato dai soli cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune medesimo, potrebbe (sebbene non necessariamente) essere proposto alla doppia carica in base ad accordi politici intercorsi a livello del Comune capoluogo, ovvero con la netta prevalenza di candidature sorrette da elettori del medesimo capoluogo. Ciò, stante proprio la situazione per cui la scelta dell'elettorato avviene per il Sindaco del Comune capoluogo e, solo in via riflessa, si ripercuote automaticamente su quella del Sindaco metropolitano<sup>76</sup>.

Bisogna, inoltre, tenere in debito conto il fatto che il soggetto individuato a seguito del responso delle urne potrebbe pure prevalere sul candidato rivale con uno scarto minimo di voti. Sicché, potrebbe anche assumersi che i soggetti prescelti per la competizione elettorale e proposti agli elettori del capoluogo per ricoprire la carica di vertice delle due amministrazioni in esame possano essere piena e contemporanea espressione dei due livelli di governo (Comune capoluogo e Città metropolitana). In tale prospettiva, non può, però, non considerarsi che, ove il numero degli aventi diritto al voto includesse i cittadini dell'intera area metropolitana, ciò ben potrebbe portare, in parecchi casi, all'elezione del candidato della coalizione opposta, ovvero di una coalizione diversa rispetto a quello risultato vincitore eletto con i soli consensi dei cittadini residenti nel capoluogo.

Ne consegue che, sebbene il peso del Comune capoluogo sia maggiore, la previsione che sancisce la coincidenza automatica tra il suo Sindaco e quello metropolitano si pone in aperto contrasto con diversi principi costituzionali, segnatamente, con quelli fondamentali di democrazia, uguaglianza e autonomia (artt. 1, 3 e 5).

La doppia investitura è connotata, in realtà, da una democraticità solo apparente e, quindi, perfino più tenue di quella indiretta prevista per i Consiglieri metropolitani. Può ritenersi pure maggiormente rispettoso del principio democratico il sistema delineato dalla l. n. 56/2014 per il Presidente della Provincia, il quale viene eletto da tutti i Consiglieri e da tutti i Sindaci dei Comuni rientranti nel territorio provinciale<sup>77</sup>, tra i Sindaci dei Comuni stessi che abbiano presentato apposita candidatura<sup>78</sup>.

Non sembra, quindi, infondata l'affermazione circa il diseguale valore del voto dei cittadini dei Comuni non capoluogo, rispetto a quelli del Comune capoluogo, fatta dalla Corte d'Appello di Catania, ovvero, forse, più precisamente, secondo quanto si ricaverebbe dal monito del giudice costituzionale, la circostanza della lesione dell'eguale godimento del diritto di voto tra cittadini elettori diversi (artt. 3 e 48 Cost)<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Ivi, 104. L'Autrice sottolinea, però, come, nell'ambito delle elezioni provinciali svoltesi il 18 dicembre 2021, solo in pochi casi il candidato Presidente della Provincia designato era il Sindaco del capoluogo; molto più spesso sono stati eletti Sindaci della periferia. Il che potrebbe forse contribuire a dimostrare, da un lato, la maggiore forza politica di cui, talvolta, dispongono questi ultimi; dall'altro, un minore interesse dello stesso Sindaco del capoluogo per il governo della Provincia (anche per intuibili ragioni di complessità della macchina amministrativa comunale, oltre che di scarsità di risorse, che portano ad un comprensibile atteggiamento di ripiego e di chiusura).

<sup>77</sup> V. Art. 1, comma 58, l. n. 56/2014.

<sup>78</sup> V. Art. 1, comma 60, l. n. 56/2014.

<sup>79</sup> Cfr. G. BOGGERO, cit., 3.

In secondo luogo, non appare corretta la posizione espressa dalla Consulta nella sent. 50/2015 e sintetizzata nella formula: «in fase di prima attuazione del nuovo ente». Ciò, non solo perché, come affermato in seguito (sent. 240/2021), la legge statale che definisca un sistema elettorale a suffragio universale e diretto per il Consiglio metropolitano e per il relativo Sindaco (sulla base di apposite previsioni statutarie) «non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione».

Il giudice costituzionale (sent. 50/2015) ha sposato la tesi secondo cui il definito *vulnus* si potesse giustificare in via transitoria, cioè (secondo quanto si ricava anche dalla sent. 240/2021) «a ridosso dell'adozione della normativa di riforma dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta». Tuttavia, ha sostenuto successivamente (sent. 240/2021) che, ora, potrebbe non essere più così «in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione». E tra questi sviluppi, evidentemente, vi è la mancata approvazione di una (seconda) riforma del Titolo V, Parte II, Cost., all'epoca dell'adozione della sent. 50/2015, considerata imminente.

Ebbene, il punto è che sembra non validamente assumibile, *ex se*, la circostanza che una riforma costituzionale debba necessariamente realizzarsi e, altresì, come pare desumersi dalle affermazioni della Consulta, in tempi relativamente brevi, ancorché sia sostenuta da un Governo stabile, come dimostra, del resto, nel caso in questione, il suo fallimento.

Inoltre, pare che il giudice costituzionale abbia valutato che, *medio tempore*, ossia in attesa che la predetta riforma fosse varata ed entrasse in vigore, essendoci (pure) l'esigenza di favorire e accelerare l'istituzione delle amministrazioni metropolitane, potessero avere luogo, ancorché in casi limitati, elezioni basate su disposizioni legislative non conformi alla Carta fondamentale. Con il che, il giudice delle leggi sembra aver, in qualche misura, minato il suo ruolo di custode e garante assoluto della Carta fondamentale.

Va considerato, infine, che la riforma costituzionale richiamata, più che essere preordinata a disporre l'abolizione diretta delle Province o a determinarne, comunque, *ipso iure*, la soppressione (come sostenuto dalla Consulta, sent. 240/2021), mirava a decostituzionalizzarle, ossia a privarle di fondamento costituzionale, con ciò, lasciando al legislatore (ordinario) la facoltà di sopprimerle o mantenerle in vita e, in tale ultima evenienza, di riorganizzarne o razionalizzarne l'assetto.

Anche quanto affermato nella sent. 168/2018 della Corte costituzionale si presenta abbastanza discutibile. Secondo tale decisione, il modello di elettività indiretta, per le amministrazioni metropolitane, non solo non è incostituzionale, ma costituisce norma fondamentale per le riforme economico-sociali.

Ebbene, il presupposto, strettamente connesso a quello appena indicato, che il legislatore del 2014 si sia avvalso di un idoneo titolo legittimante [in particolare, ma non solo, della previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.] per introdurre una riforma organica del sistema degli enti di area vasta appare corretto. Tutt'altro che scontata è, invece, la circostanza, che sembra emergere dalla suddetta decisione della Consulta, secondo cui,

sostanzialmente, in un bilanciamento tra principi di rango costituzionale, quelli di semplificazione e di riduzione dei costi debbano, in qualche misura, essere ‘predominanti’ rispetto alla esigenza che si concretizzi una piena e diretta democraticità degli organi (principali) di tali amministrazioni.

Il vigente sistema elettorale e l’attuale assetto degli organi di governo più coinvolti nei processi decisionali degli enti intermedi parrebbero determinare l’affievolimento di garanzie che dovrebbero essere ferree ed ineludibili, in quanto assi portanti del nostro ordinamento costituzionale; mentre una diversa prospettiva potrebbe essere foriera di una maggiore responsabilizzazione dei relativi amministratori, contrastando o attenuando i ricorrenti fenomeni di *mala gestio*.

Gli obiettivi di semplificazione amministrativa e di contenimento della spesa pubblica, sicuramente di primaria importanza e necessari, soprattutto in tempi di grave crisi economico-finanziaria come quelli attuali, potrebbero essere realizzati in modo differente, con una portata più ampia rispetto al circuito degli enti di area vasta, senza sacrificare altre esigenze di preminente rilievo costituzionale.

Va considerato, in proposito, che la legge Delrio ha previsto una consistente riduzione delle funzioni delle Province<sup>80</sup>. Inoltre, va ricordato che il concepimento degli enti metropolitani (i quali, evidentemente, non incrementano il numero complessivo degli enti locali) è legato, essenzialmente, all’esigenza di razionalizzare e accrescere l’efficienza del livello di governo intermedio e alla necessità di contenere la spesa pubblica<sup>81</sup>.

Va rimarcata l’importanza della responsabilità politica (oltre che giuridica) degli amministratori, che è stata ribadita dalla medesima Corte, sentenze del 29 aprile 2021, n. 80 e del 23 luglio 2021, n. 168, secondo cui, rispettivamente (in modo assai analogo), «ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati» e devono essere salvaguardati «gli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali».

In tal senso, appare condivisibile la posizione<sup>82</sup> secondo cui, se gli enti di area vasta devono vedersi attribuite – come attualmente accade – funzioni amministrative in tutto e per tutto analoghe a quelle degli altri enti territoriali, e non funzioni di mero coordinamento ‘intercomunale’, essi dovrebbero, a tutti gli effetti, rappresentare direttamente e rispondere politicamente alle rispettive comunità, non potendo configurarsi, in alcun modo, secondo il modello della c.d. ‘casa dei Comuni’.

<sup>80</sup> Va evidenziato, tuttavia, che, nell’ottica di correggere le principali criticità della l. n. 56/2014, facendo assumere alle Province la dignità istituzionale ad esse riconosciuta dalla Costituzione, in base allo schema di ddl, citato *supra*, nt. 14, ne sarebbero ridefinite ed ampliate le funzioni fondamentali e ricomprese, tra queste, la pianificazione territoriale di coordinamento e la pianificazione di protezione civile, la tutela e la valorizzazione dell’ambiente ecc.

<sup>81</sup> La l. n. 56/2014 si è prefissata, tra i suoi obiettivi prioritari, quello del contenimento della spesa pubblica, da realizzarsi, tra l’altro, mediante la gratuità delle cariche politiche per gli enti di area vasta, nonché il venir meno delle elezioni dirette per individuarne i rispettivi titolari. Sul tema v. B. CARAVITA DI TORITTO, cit., 4, il quale ritiene che gli interventi normativi in materia di area vasta, nella declinazione di Città metropolitane e Province, abbiano «tenuto in poco conto tutte le sfaccettature del problema, concentrandosi su quello del risparmio della spesa». In sintonia R. BIN, cit., par. 4, per il quale la riforma Delrio si è preoccupata più della razionalizzazione della spesa che di un’efficiente allocazione delle funzioni: non è l’autonomia la sua parola chiave, ma gli oneri finanziari.

<sup>82</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, cit., 7.

Differente sarebbe stato il caso di enti metropolitani aventi solo le caratterizzanti funzioni di pianificazione territoriale strategica<sup>83</sup> e pianificazione territoriale generale, programmazione, coordinamento dei Comuni, nonché di predisposizione ed erogazione di servizi di ambito e fruizione sovracomunali.

In una simile evenienza, però, è quantomeno plausibile che la Costituzione, novellata nel 2001, li avrebbe configurati (espressamente o tacitamente) in modo profondamente diverso, non attribuendogli la natura di enti necessari e costitutivi della Repubblica, oppure che non li avrebbe contemplati affatto.

Per quanto riguarda le considerazioni espresse dal giudice delle leggi in merito alla corrispondenza tra le circoscrizioni provinciali e quelle metropolitane, sembra che la coincidenza territoriale in parola integri, per la Consulta, di per sé, una violazione del principio di differenziazione, il cui rispetto, da parte del legislatore, dovrebbe imporre un'allocazione delle funzioni in linea con le caratteristiche strutturali, organizzative, demografiche ecc., proprie di ciascun livello di governo.

Se è vero, però, il presupposto per cui l'ente Città metropolitana ha, in base alla legislazione statale e regionale, un ruolo, una struttura e un apparato distinti e, per lo meno allo stato attuale, attribuzioni che comprendono le (medesime) funzioni della Provincia, con l'aggiunta di ulteriori e diverse funzioni, ne consegue che la questione andrebbe, probabilmente, impostata diversamente.

È la mancata istituzione dell'amministrazione metropolitana, in luogo di quella provinciale, laddove l'area interessata abbia una 'vocazione metropolitana' (cioè sussistano le anzidette condizioni dimensionali, demografiche, sociali, economiche, ambientali, ecc., e vi sia una stretta integrazione tra il Comune capoluogo e il relativo *binterland*) che dovrebbe, semmai, frustrare il principio di differenziazione (oltre che di adeguatezza) di cui agli artt. 114 e 118 Cost.; non il fatto che resti inalterata l'estensione e/o la composizione del territorio.

Tali ultimi aspetti si presentano, infatti, sovente e di per sé, profondamente diversificati nelle varie aree del Paese. E ciò, a parte il fatto che le estensioni territoriali possano essere variate anche in seguito, dopo la costituzione delle singole Città metropolitane.

Sarebbe stato differente il caso in cui la Città metropolitana fosse stata configurata come secondo ente di area vasta, non subentrante alla Provincia, ma sempre aggiuntivo rispetto ad essa ed insistente sul medesimo territorio.

In una simile e (puramente) teorica evenienza, ove la Città metropolitana avesse avuto un assetto organizzativo e funzionale non 'abbastanza distinto' rispetto a quello della

<sup>83</sup> Sul tema v., in particolare, lo studio di F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012.

In argomento, con specifico riferimento alle istituite Città metropolitane, v., inoltre, tra gli altri, M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, nonché i più brevi contributi di: D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), cit., 145 ss.; L. SALVIA, *Pianificazione strategica e indirizzo politico nelle Città metropolitane alla luce della riforma "Delrio" (legge n. 56 del 2014)*, in *Osservatorio AIC*, 2016; R. SCARAMUZZI, *La funzione "strategica" delle Città metropolitane*, in *Federalismi*, 2021, 140 ss.

L'importanza della funzione in esame, in capo alle Città metropolitane, è sottolineata, tra gli altri, da: F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge "Delrio")*, cit., 85; D. DONATI, cit., spec. 148; P. URBANI, cit.; L. SALVIA, cit., 2 ss.; R. SCARAMUZZI, cit., 141 ss.

Provincia, si sarebbe verificato un contrasto stridente con i principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza, e non solo con essi.

### 3. Le criticità sul versante del diritto internazionale: la prospettata lesione della ‘Carta europea dell’autonomia locale’.

Il sistema delineato dalla l. n. 56/2014 appare implicare, già sul piano generale, un consistente abbassamento del livello di democraticità degli enti metropolitani (oltre che delle amministrazioni provinciali) ed essere in disarmonia con alcune previsioni contenute nella ‘Carta europea dell’autonomia locale’ (Ceal)<sup>84</sup>, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 nell’ambito del Consiglio d’Europa, ratificata e resa esecutiva, in Italia, con la legge n. 439 del 30 dicembre 1989.

A riguardo, va detto che, a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, Cost. del 2001, il Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa, a seguito di alcune procedure aventi ad oggetto: ‘La democrazia locale e regionale in Italia’, ha adottato le raccomandazioni del 19 marzo 2013, n. 337, e del 18 ottobre 2017, n. 404.

Su diversi aspetti critici ivi rilevati, esso ha richiesto al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa di invitare le autorità italiane ad adottare le misure correttive consequenziali.

Va sottolineato che la racc. n. 337/2013 precede di un anno l’approvazione della legge Delrio e, pertanto, menziona le Province, e non anche le Città metropolitane. Tuttavia, le relative osservazioni possono, salvo rare eccezioni, riferirsi integralmente anche alle Città metropolitane.

In tale raccomandazione, il Congresso ha notato, ‘con soddisfazione’:

- a. il profondo radicamento, nella Costituzione italiana, del principio fondamentale dell’autonomia locale;
- b. l’inclusione, nella Costituzione italiana, nel 2001, di un nuovo Capitolo modificato (Titolo V) sulle Regioni, le Province e i Comuni;
- c. l’adozione, nel marzo 2011, del decreto legislativo in materia di finanziamento dei Comuni, che prevede l’assegnazione agli enti locali di una quota dei tributi nazionali per compensare la soppressione di certi trasferimenti statali;
- d. l’adozione, nel 2009, della legge sul federalismo fiscale, che stabilisce i principi fondamentali per il coordinamento delle finanze pubbliche e il sistema tributario e fiscale, oltre che la definizione della perequazione fiscale.

Il Congresso ha constatato, tuttavia, ‘con rammarico’, una serie di discrasie tra l’ordinamento italiano e la Carta Europea, senza, in molti casi, circostanziarle.

---

<sup>84</sup> Su tale Convenzione, v., tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle autonomie locali*, in *Forum costituzionale*, 2005; F. MERLONI, *La tutela internazionale dell’autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell’autonomia locale del Consiglio d’Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Torino, Giappichelli, 2012, 798 ss.; V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2012; G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale*, in *Federalismi*, 2012; C. PADULA, *L’autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell’autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” d.l. n. 95/2012)*, in *Gruppo di Pisa*, 2014; G. BOGGERO, *La Carta europea dell’autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni*, 2015, 1077 ss.



Esso ha manifestato una forte preoccupazione per vari punti, tra cui:

- a. il mancato rispetto del diritto degli enti locali di amministrare, sotto la loro responsabilità, una parte importante degli affari pubblici, conformemente all'art. 3, comma 1, della Carta;
- b. il principio dell'elezione diretta degli organi provinciali, che sarebbe rimesso in discussione con l'introduzione di elezioni indirette per le Province (art. 3, comma 2, della Carta).

Questi due rilievi critici appaiono occupare una posizione di spicco, per varie ragioni. Di conseguenza, è opportuno affrontarli separatamente dagli altri che seguono e in modo più approfondito.

L'art. 3, comma 1, Ceal, prima norma che si è assunta come violata al punto a.), specifica che «Per autonomia locale s'intende il diritto e la capacità 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».

Il seguente comma 2, al primo periodo, precisa che «Tale 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».

Come si evince da quanto espresso dal Congresso nella raccomandazione in oggetto, e, precisamente, nella sollecitazione formulata al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, la violazione del diritto di cui al punto a.) viene lamentata nella misura in cui le funzioni attribuite agli enti locali non sono 'complete' ed 'integrali', in assonanza con quanto prescritto dall'art. 4, comma 4, Ceal.

In proposito e in primo luogo, non pare dimostrato il perché dell'affermazione secondo cui le Province/Città metropolitane non amministrino e/o regolamentino, in maniera effettiva, una «parte importante degli affari pubblici», dato che esse, nel complesso, svolgono funzioni di natura promiscua e di ampiezza ed incidenza non secondarie.

Non si può prescindere dal considerare quanto previsto dall'art. 118, comma 1, Cost., che stabilisce: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Del resto, il diritto e la capacità effettiva di amministrare devono svolgersi, già secondo quanto affermato dal comma 1 dell'art. 3 della Ceal, «nei limiti stabiliti dalla legge».

Il legislatore attribuisce, nel rispetto del Testo costituzionale, plurime e rilevanti funzioni amministrative ai Comuni, che sono gli enti più vicini ai cittadini, e, gradatamente, funzioni meno vitali, ma abbastanza importanti, alle Province/Città metropolitane, laddove sia necessario un esercizio unitario in un ambito territoriale immediatamente più ampio di quello comunale. Ciò non toglie che, ove si realizzi, in sede legislativa, un ampliamento delle funzioni fondamentali degli enti intermedi, potrebbe determinarsi una maggiore sintonia con il dettato costituzionale e, altresì, con la Carta europea.

Evidentemente, l'invito a che le funzioni degli enti locali debbano essere complete ed integrali andrebbe rapportato al principio costituzionale di sussidiarietà e dovrebbe essere inteso in senso non letterale, ma restrittivo. Ciò, in quanto non si può prescindere dalle

competenze che vanno necessariamente allocate in capo ai Comuni, ma anche dalla posizione e dal ruolo delle Regioni (oltre che dello Stato) nell'assetto costituzionale italiano.

In secondo luogo, per quanto attiene all'inciso «sotto la loro responsabilità», esso andrebbe riferito agli organi di governo degli enti in esame, che, peraltro, non assolvono a tutte le funzioni di amministrazione, poiché una parte di esse, cioè quella strettamente gestionale, è svolta dai dirigenti.

Il *deficit* di responsabilità diretta deve ritenersi, in ogni caso, limitato alla responsabilità 'politica' degli organi di governo, non essendo questi ultimi affatto esentati dalle responsabilità generali proprie degli organi amministrativi (penali, civili e amministrative), in presenza dei relativi presupposti e condizioni di legge.

Il secondo profilo su cui il Congresso ha espresso rammarico al punto b.) della racc. n. 337/2013, ripreso al punto f.) della successiva racc. n. 404/2017, riguarda la difformità dell'elezione indiretta degli enti in parola rispetto alla previsione del comma 2 dell'art. 3 della Carta europea (norma già riportata testualmente in precedenza).

Su tale aspetto era stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte costituzionale a breve distanza dall'entrata in vigore della legge Delrio.

La Consulta, sent. 50/2015, ha affermato che: «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, al fine di escludere l'idoneità delle disposizioni della stessa a violare l'art. 117, comma 1, Cost.<sup>85</sup>, è decisivo il rilievo che l'espressione usata, nel richiedere che i membri delle Assemblee siano *'freely elected'*, ha, sì, un'importanza 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, secondo la Corte, non è esclusa «un'elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che, comunque, permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti». Nella specie, essi sussisterebbero, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti *'ratione muneris'* dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*.

In dottrina, è stata messa in luce<sup>86</sup> la stringatezza con la quale la Consulta ha affrontato la questione della natura e del grado di vincolatività della Ceal<sup>87</sup>. Con buone ragioni la Corte

<sup>85</sup> Secondo cui costituisce limite alla legislazione, statale e regionale, il «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

<sup>86</sup> Cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., 394.

<sup>87</sup> Sul punto cfr. A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, in *Consultaonline*, 2015, 504 ss. e, spec. 509, secondo il quale, contrariamente a quanto sostenuto da altri studiosi (l'Autore cita, in particolare, A. BARBERA, S. CECCANTI, C. FUSARO, V. LIPPOLIS e M. CARLI e rinvia, per le indicazioni di dettaglio, a G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 573 ss.), la CEAL può considerarsi un documento realmente giuridico che svolge una preziosa funzione di integrazione dei cataloghi dei diritti, nel caso di specie, delle 'autonomie', arricchendo il testo e lo spirito della nostra Costituzione e, più in generale, rafforzando i diritti costituzionali. La Carta dovrebbe, quindi, essere considerata un vantaggio in più, se non addirittura, per usare un linguaggio calcistico, un *assist* per la Corte costituzionale italiana nell'esercizio della sua funzione di custode dei diritti nella loro evoluzione storica.

avrebbe potuto ribattere alla tesi avversa, ma su una questione così significativa e rilevante ha preferito evitare di trattare l'argomento della natura di tale 'documento', che è, invece, centrale per stabilire i parametri di legittimità da applicare.

A sostegno della sua tesi, il giudice delle leggi ha richiamato un precedente, la sentenza del 17 novembre 2010, n. 325, in cui aveva espresso perplessità rispetto alla piena precettività della Ceal, ma per ragioni inconferenti rispetto al caso di specie (servizi pubblici locali). L'interpretazione della Consulta, in merito all'inciso '*freely elected*', è stata, talvolta, reputata condivisibile<sup>88</sup>, ma è risultato difficilmente accettabile il richiamo fatto, in maniera così parziale ed inesatta, all'art. 3, comma 2, della medesima Ceal. Nella sua interezza, tale norma dispone: «*freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*»<sup>89</sup>.

Taluno aveva sottolineato<sup>90</sup>, a proposito delle argomentazioni dei giudici costituzionali, *in primis*, che il 'declassamento' a documento di mero indirizzo della Carta europea sollevasse qualche perplessità. Sul piano internazionale, l'Italia è vincolata a tutte le disposizioni ivi contenute, non avendo scelto, come pure sarebbe stato possibile, ai sensi dell'art. 12 della Ceal, di sottrarsi al rispetto di alcuni paragrafi. La Carta europea è un trattato internazionale, recepito con legge ordinaria, e ricade nel primo comma dell'art. 117 Cost.<sup>91</sup>. Da ciò consegue che la Carta europea dovrebbe costituire norma interposta<sup>92</sup> integrando 'parametro' di legittimità costituzionale<sup>93</sup>.

Non era stato reputato condivisibile<sup>94</sup> neppure l'assunto per cui l'espressione suffragio diretto andasse intesa nel senso sostanziale dell'esigenza di una effettiva rappresentatività

<sup>88</sup> Cfr. L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit., 394.

<sup>89</sup> Ivi, 394 s.

<sup>90</sup> Cfr. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, cit., 12 s.

<sup>91</sup> In tal senso, la risposta del Presidente della Consulta all'apposito quesito formulato dalla delegazione del Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011, ove si puntualizzò che, «nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima».

<sup>92</sup> Sui trattati internazionali come norme interposte v., tra gli altri, C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), *Riflessioni sulle sentenze n. 348-349/2007 della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>93</sup> Cfr. F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., spec. 822; M.R. RICCI, cit., 143 ss. Diversamente, per E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in *Astrid-online*, 2013, 6 s., sembrerebbe arduo già di per sé sostenerne la natura di parametro interposto di legittimità costituzionale ex art. 117, comma 1, Cost. con riferimento ad una legislazione che non garantisca a tutti gli enti intermedi organi di governo eletti direttamente. L'attribuzione delle funzioni amministrative di area vasta a organismi elettivi di secondo grado non pare davvero in contrasto con la citata normativa internazionale, la quale, oltre a ricondurre la disciplina del '*local selfgovernment*' nell'ambito dei '*limits of the law*' (s'intende, ovviamente, della legge nazionale), si limita a richiedere che i membri delle assemblee siano '*freely elected*', ben potendosi concepire che tale elezione avvenga 'per il tramite' di un altro organo a sua volta elettivo. Sarebbe sicuramente incompatibile con la Ceal (anche volendo qui prescindere dal suo effettivo valore precettivo) una legislazione che privasse *tout court* gli enti territoriali di area vasta di qualsiasi forma di rappresentatività (e li assoggettasse, ad esempio, a forme di designazione per via meramente burocratico-amministrativa). Al contrario, appare troppo radicale la posizione di chi pretende di far discendere dall'art. 3 della citata Carta europea un vero e proprio obbligo internazionale, costituzionalmente sanzionato ex art. 117, comma 1, Cost., di prevedere l'elezione diretta degli organi per tutti i livelli intermedi di governo. Una tale interpretazione è smentita dalla concreta applicazione della Ceal: molti dei Paesi contraenti non prevedono enti intermedi tra i Comuni e le Regioni e alcuni prevedono esclusivamente enti intermedi dotati di organi 'di secondo grado'.

<sup>94</sup> V., ad esempio, G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, cit., 13.

dell'organo rispetto alle comunità interessate, perché renderebbe l'elezione indiretta dei principali organi metropolitani (e provinciali) pienamente compatibile con la Ceal.

In effetti, non si comprende perché il trattato internazionale in questione, volendo limitarsi a garantire una rappresentatività e una responsabilità delle Assemblee e dei Consigli locali nei confronti delle relative collettività, si riferisca alla necessità di un voto da esprimersi liberamente e in via diretta<sup>95</sup> (oltre che dal carattere segreto e paritario), da parte dei cittadini, secondo il principio del suffragio universale. Sarebbe stato più logico prevedere che le Assemblee o Consigli locali siano espressione delle relative collettività e responsabili nei confronti delle stesse, secondo quanto stabilito dagli ordinamenti degli Stati contraenti.

In realtà, parrebbe condizione pienamente sufficiente, affinché non si configuri una distonia tra la legge, la Costituzione e la citata Carta europea, che la prima preveda, in ogni caso, l'elezione dell'organo (principale) di indirizzo politico-amministrativo (da ritenersi il Consiglio metropolitano<sup>96</sup>), a suffragio universale e diretto, e, quindi, che quest'ultimo risulti (sempre) espressione piena ed immediata della relativa comunità<sup>97</sup>, considerato il contenuto nella norma della Ceal evocata, che fa riferimento a «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti», in grado «di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Del resto, fino all'entrata in vigore della legge n. 81 del 25 marzo 1993, era prescritta, per Comuni e Province, l'elezione diretta solo dei relativi Consigli (organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo), che, a loro volta, eleggevano, *ex art.* 34 della l. n. 142/1990, tra i propri componenti, il Sindaco e il Presidente della Provincia, nonché la Giunta comunale e provinciale. E il sistema delineato dalla l. n. 142/1990, successivo all'entrata in vigore della l. n. 439/1989, non sembra aver suscitato dubbi di illegittimità costituzionale, tanto è che è sopravvissuto per ulteriori tre anni fino alla modifica introdotta con la legge n. 81/1993.

La constatazione per cui l'art. 114 Cost. non sancisce, esplicitamente, la diretta elettività degli organi degli enti territoriali decentrati<sup>98</sup> può essere poco significativa, proprio perché tale presupposto non è, di per sé, canonizzato costituzionalmente nemmeno per i Comuni.

La lett. p) del comma 2 dell'art. 117 Cost. demanda (come si è detto, tra l'altro) al legislatore (statale) ordinario la materia «legislazione elettorale» di «Comuni, Province e Città

<sup>95</sup> A riguardo, cfr. G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, cit., 12 ss., secondo cui il requisito della 'direttezza' dell'elezione andrebbe sempre posto in stretta connessione con l'esercizio di funzioni proprie ed esclusive da parte dell'ente locale.

<sup>96</sup> Ancorché, come rileva A. PATRONI GRIFFI, *Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, cit., 6 s., se, da un lato, la legge, con riferimento alla diarchia tra Sindaco e Consiglio metropolitano, sembra andare nella direzione di un'accentuazione della centralità del Consiglio, nello statuto vi sono strumenti per rafforzare il ruolo del Sindaco; se il legislatore statale affida alla Conferenza metropolitana prevalentemente poteri consultivi, la legge stessa consente che gli statuti valorizzino al massimo il ruolo della Conferenza, organo avente forte legittimazione politica in quanto formato dai Sindaci dei Comuni della Città metropolitana.

<sup>97</sup> Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 481. Cfr., altresì, A. PIRAINO, *L'errore di abbandonare il processo di federalizzazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, 4 s.

<sup>98</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 13 s.

metropolitane». In tal modo, sembra sottintendere che la legge dello Stato debba definire, nel rispetto dei principi supremi, con un certo margine di libertà e con le differenziazioni, più o meno marcate, tra i tre enti elencati, un ‘assetto di regole’ in merito ai rispettivi sistemi ‘elettorali’.

In dissonanza da quanto espresso dalla Consulta, sent. 50/2015, e condiviso da parte della dottrina<sup>99</sup>, sembra corretto ritenere che la norma costituzionale summenzionata, per come è formulata, e letta congiuntamente ad altri principi costituzionali, specie gli artt. 1 e 114 Cost., non legittimi disposizioni di legge ordinaria che stabiliscano, ‘a tutto campo’, mere designazioni indirette o semplici automatismi, con la presenza unicamente di membri di diritto e di soli eletti da titolari di (altre) cariche politiche, nei consessi deliberanti di alcuna delle amministrazioni locali indicate.

È pur vero che l’art. 114 Cost. non impone la medesima organizzazione per tutti gli enti costitutivi della Repubblica<sup>100</sup>. Ciò, tuttavia, non sembra implicare che i componenti dell’organo collegiale metropolitano, a cui spetta l’approvazione degli atti fondamentali (o di quasi tutti gli atti più rilevanti), non debbano essere scelti, direttamente, dalla intera collettività di riferimento. Infatti, occorre ricordare il disposto dell’appena menzionato articolo della Costituzione con le altre norme della Carta fondamentale e con quelle internazionali.

Le argomentazioni addotte dalla Corte, sent. 50/2015, oltre che quelle elaborate da una parte della dottrina già esposte, non appaiono, quindi, destituite di fondamento i dubbi di legittimità costituzionale del sistema congegnato dal legislatore del 2014<sup>101</sup>, segnatamente in ordine all’osservanza integrale della menzionata Ceal, la quale dovrebbe, comunque, prevalere sulla legge ordinaria, anche successiva alla sua ratifica.

Risulta, *ex se*, difficile inquadrare tale trattato come atto di mero indirizzo, ossia quale documento giuridico non contenente norme cogenti, ma semplicemente orientative per i legislatori dei vari Paesi contraenti. Ciò, non foss’altro perché le disposizioni della Carta stessa (che vengono in rilievo) hanno un contenuto specifico e mirato, che non sembra lasciare spazio a variabili opzioni ermeneutiche e/o attuative.

Ove, poi, si reputasse la Ceal un documento di mero indirizzo, la legge Delrio non si sarebbe conformata alle sue linee direttrici, dandovi corretta interpretazione ed integrale attuazione.

Secondo un certo orientamento, non sarebbe vero che la Ceal imponga il medesimo assetto ordinamentale per tutti gli enti (locali). Tale dottrina<sup>102</sup> ha sottolineato che, altrimenti,

<sup>99</sup> Cfr. P. CARETTI, cit., 2, per il quale l’affermazione secondo cui l’art. 117, comma 2, lett. p.), Cost., recando l’inciso ‘legislazione elettorale’, alluderebbe espressamente ad un meccanismo ad elezione diretta degli organi di governo di tali enti non convincente, posto che, di là delle apparenze, l’espressione sembra riferirsi genericamente a tutti i diversi meccanismi attraverso i quali si può procedere all’elezione di un organo.

<sup>100</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 13 s.

<sup>101</sup> Cfr., ad esempio, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, cit., 21 s.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, cit., 12 s.

<sup>102</sup> V., ad esempio, C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in *Astrid-online*, 2013, 2.

sarebbero inadempienti tutti i Paesi (interessati) che hanno (solo in parte) enti (intermedi) con organi elettivi<sup>103</sup>.

Sarebbe vero, invece, secondo questa linea di pensiero<sup>104</sup>, che ciascun ordinamento decide il numero dei propri livelli di governo subnazionali e stabilisce quali siano direttamente espressione del corpo elettorale e quali no. Il principio autonomistico implica un necessario legame con il territorio, oltre che l'inammissibilità di una legittimazione degli organi dall'alto (in polemica implicita con l'ordinamento del regime fascista), ma non necessariamente l'elezione diretta degli organi. Questa è un'opzione che resta a disposizione del legislatore ordinario<sup>105</sup>.

Orbene, se si parte dal presupposto che la Ceal lasci spazio per un'interpretazione diversa da quella anzidetta, non potrebbe escludersi che i diversi Paesi vincolati o parte di essi possano aver disatteso una o più delle finalità garantistiche da essa perseguite<sup>106</sup>.

Certo, la conclusione a cui è pervenuta la Consulta circa l'espressione '*freely elected*' sembra stridere con i caratteri del voto richiesti dalla medesima Carta europea, in particolare con l'esigenza che sia espresso, dalla collettività locale, a suffragio universale e in modo diretto; quindi, la l. n. 56/2014 potrebbe vanificare (in numerosi casi) un'importante garanzia sancita dalla Ceal.

Il fatto che il voto debba essere espresso nei limiti sanciti dalla Costituzione e dalla legislazione interna, come esprimono le parole *«limits of the law»*, lascia impregiudicata l'esigenza che gli Stati obbligati debbano rispettare i caratteri del voto stesso, così come cristallizzati dalla Ceal e riassunti nelle locuzioni *«secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage»*; altrimenti le due espressioni linguistiche, riportate nella Carta europea, raccordate tra di loro, non avrebbero senso logico.

Sotto altro profilo, sarebbe arduo sostenere l'inapplicabilità della Ceal alle Città metropolitane, sul presupposto che non si tratti di autonomie locali, ossia di enti espressione di 'collettività locali'.

Invero, potrebbe non essere erroneo, sul piano astratto e generale, qualificare la Ceal come documento di 'mero indirizzo', ma ciò solo se si facesse leva sugli artt. 12 e 13 (oltre che sugli artt. 16 e 17); norme conferenti ampie possibilità, agli Stati contraenti, di assicurare a tale atto un elevato grado di 'duttività'.

---

<sup>103</sup> Diversamente, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., 27, evidenzia come, non a torto, si sostenga che la Carta europea prescrive che, nel governo delle autonomie locali, vi sia almeno un organo ad elezione diretta, cui gli organi esecutivi siano legati da un rapporto di responsabilità politica. Del resto, soggiunge l'Autore, soltanto in due Paesi (Finlandia e Spagna) dei ventotto Stati membri dell'UE (va precisato che, ora, gli Stati UE sono ventisette, mentre la Ceal è rivolta ai quarantasei Stati, dopo il recesso della Russia, del Consiglio d'Europa) gli organi di governo dell'ente intermedio politico sono eletti indirettamente (dai Consiglieri dei Comuni compresi nel territorio dell'ente intermedio stesso).

<sup>104</sup> Cfr. C. FUSARO, cit., 1 ss. e, spec., 2.

<sup>105</sup> Ivi, spec. 3.

<sup>106</sup> Ivi, 3 s. Secondo l'Autore, tuttavia, dalla lettura del testo ufficiale, in lingua inglese, della Ceal, oggetto di un trattato del Consiglio d'Europa (il n. 122), appare evidente che, in nessun modo, essa possa essere invocata, all'interno di un singolo ordinamento, allo scopo di dedurne vincoli in ordine all'ordinamento degli enti locali nel suo complesso. L'ordinamento degli enti substatuali, al contrario, sarebbe nella piena disponibilità di ciascun Paese aderente, il quale può individuare liberamente, tra l'altro, quali enti considerare '*local government*' (ossia autonomie locali), a cui applicarvi, pertanto, il medesimo trattato.

Il punto è che, nella fattispecie (come si accennava), l'Italia, in sede di ratifica ed esecuzione, non si è avvalsa di alcuna delle facoltà concesse dalla Ceal e si è vincolata integralmente ad essa.

In particolare, non ha esercitato né la possibilità conferita dalla prima delle due norme (all'art. 12), ossia l'opzione di non impegnarsi al rispetto di uno o più paragrafi [come, ad esempio (per quello che qui più rileva), l'art. 3, costituito dai commi 1 e 2, già citati], né si è avvalsa della possibilità concessa dalla seconda (successivo art. 13). Quest'ultima norma sancisce, al primo periodo, che i principi stabiliti dalla Carta europea si «applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della parte» (contraente). Al secondo periodo, precisa che «ciascuna parte può, tuttavia, al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, designare le categorie di collettività locali e regionali alle quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione» (della medesima Ceal). Ciascuna parte «può anche includere altre categorie di collettività locali o regionali nell'ambito di applicazione della Carta, mediante ulteriore notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa», ai sensi del terzo periodo della norma in esame. Se ne desume che gli Stati contraenti non possano restringere, *ex post*, il novero delle amministrazioni in precedenza inglobate.

Non avendo, dunque, l'Italia optato, nel termine indicato, ossia «al momento del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione», per la limitazione del campo di applicazione della Ceal ad alcune collettività locali, ovvero per la non inclusione delle Province tra gli enti (locali) soggetti all'applicazione della Carta stessa, risulta proibitivo sostenere che le Città metropolitane, subentrate, *ipso iure*, alle amministrazioni provinciali, siano svincolate dall'obbligo di osservare i principi ivi consacrati<sup>107</sup>.

In realtà, dal 'Rapporto esplicativo' della Ceal, elaborato dal Congresso dei Poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, si potrebbe evincere che un'elezione indiretta del Consiglio degli enti intermedi non sia automaticamente in contrasto con l'art. 3, comma 2, della suddetta Carta, laddove esso chiarisce che: «*This right normally entails a representative assembly with or without executive bodies subordinate thereto, but allowance is also made for the possibility of direct democracy where this is provided for by statute*»<sup>108</sup>.

Per non indebolire la democrazia locale, l'elezione degli organi deliberativi locali deve, però, quantomeno garantire un'equa rappresentanza di ciascuna circoscrizione elettorale e di tutti i gruppi politici presenti sul territorio<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Secondo D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, cit., 22 s., invece, il nostro Paese potrebbe, anche oggi, escludere, per le proprie autonomie locali, l'applicazione della disposizione in materia di elezione diretta. Si tratta di ipotesi di cui la Corte avrebbe potuto tenere conto, eventualmente formulando un monito, in tal senso, al Parlamento. Appare del tutto ragionevole, infatti, che, a seguito della modifica del Titolo V, Parte II, Cost. del 2001 e dell'evoluzione che il sistema delle autonomie locali italiano ha registrato dal 1989 (anno di ratifica della Ceal) ad oggi, le scelte ritenute adeguate alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, attualmente non risultino più tali.

<sup>108</sup> Cfr. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 474.

<sup>109</sup> Cfr. G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, cit., spec. 16 ss.

Va considerato, tuttavia, che il suddetto Rapporto esplicativo, come puntualizzato al suo interno, «*does not constitute an instrument providing an authoritative interpretation of the text of the Charter, although it may facilitate the understanding of its provisions*». Tale documento, quindi, non fornisce ‘un’interpretazione autentica’ o ‘vincolante’ del testo della Ceal, trattandosi di uno strumento che può solo facilitarne la comprensione. E, nel caso di specie, il tenore e la *ratio* delle disposizioni contenute nell’art. 3, commi 1 e 2, della Ceal appaiono tutt’altro che oscuri.

In definitiva, l’unica vera via di fuga perché l’Italia possa ritenersi ora non vincolata giuridicamente da tutte le disposizioni della Ceal, a suo tempo ratificate con legge, sarebbe una (ipotetica) sopravvenienza di un altro atto internazionale che comporti (per quello che qui più interessa) l’abrogazione, ovvero il superamento (anche parziale) del disposto dell’art. 3 del predetto trattato.

*Rebus sic stantibus*, potrebbero avanzarsi forti dubbi sulla compatibilità tra le norme della l. n. 56/2014 che vengono qui in rilievo, ossia l’art. 1, comma 22, e gli artt. 1, 3, 5, 114, 117 e 118 Cost.

Dal coordinato disposto delle norme indicate sembra evincersi che l’organo decisionale (principale) delle amministrazioni locali (che comprendono, evidentemente, Comuni, Province e Città metropolitane), costituenti la Repubblica italiana, deve essere eletto, inderogabilmente, secondo quanto prescritto dall’art. 3 della Ceal.

L’art. 1 Cost. sancisce il principio democratico e della sovranità popolare, da esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione». La norma costituzionale appena indicata non prevede, invece, una ‘riserva di legge’, neppure ‘rinforzata’, che lasci uno spazio, al legislatore ordinario, per ‘integrare’ le forme e le modalità di esercizio della sovranità popolare prescritte in Costituzione per alcuno degli enti costitutivi della Repubblica; quest’ultima definita democratica, evidentemente in tutte le sue componenti, dal medesimo articolo del Testo fondamentale.

Derivazione del principio democratico, che trova esplicazione, in riferimento allo Stato e alle Regioni, negli artt. 94 e 126, Cost., è l’obbligo di rassegnare le dimissioni, da parte degli esecutivi, e il (correlativo) potere di sfiduciare e di determinare la decadenza di tali organi, qualora questi ultimi non abbiano più il sostegno della maggioranza politica di cui godevano in precedenza e su cui fondavano la loro legittimazione.

Com’è noto, l’art. 5 Cost. stabilisce che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» (come le Città metropolitane e le Province)<sup>110</sup>, mentre l’art. 117, comma

---

<sup>110</sup> Secondo C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 80 ss., le autonomie locali costituiscono, per i cittadini, esercizio, espressione, modo d’essere, garanzia di democrazia e di libertà. Per M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 356 ss., spec. 365, gli enti locali derivano il proprio indirizzo politico-amministrativo, non dallo Stato, ma dalla comunità, di cui costituiscono enti esponenziali. A parere di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 998, l’organizzazione del Comune deve conformarsi al principio della democraticità, consacrato nell’art. 1, valevole anche per gli enti diversi dallo Stato, che si surrogano ad esso nell’esercizio di un’autonomia costituzionalmente garantita.



1, Cost. ha reso sindacabili, dalla Consulta, le leggi in contrasto con il diritto comunitario e con gli obblighi internazionali<sup>111</sup>.

Invero, la Ceal è stata adottata, nel 1985, nell'ambito del Consiglio d'Europa ed è stata ratificata e resa esecutiva, in Italia, nel 1989. All'epoca, non era ancora costituita la Comunità europea, ma vi era la Comunità economica europea e l'art. 117 Cost. era formulato diversamente; tant'è che si riteneva che i vincoli alla discrezionalità del legislatore italiano, rispetto agli obblighi internazionali e sovranazionali, derivassero (unicamente) dagli artt. 10, comma 1, e 11, comma unico, secondo periodo, Cost.<sup>112</sup>, con implicazioni differenti da quelle attuali.

Resta fermo il presupposto che la Ceal doveva avere e dovrebbe, tuttora, detenere valore vincolante<sup>113</sup> ed efficacia prevalente sulle leggi interne.

Certo, non tutti gli enti pubblici, curando interessi della collettività, devono avere necessariamente organi deliberativi elettivi, ovvero solo organi di tal genere. Moltissime cariche non sono elettive e anche la dirigenza non viene eletta, ma viene reclutata in base a pubblico concorso (o selezione), *ex* art. 97, comma 4, Cost., pur svolgendo un ruolo di primissimo piano nelle diverse pubbliche amministrazioni.

Nell'apparato statale, il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune ed in composizione integrata, e non dal popolo, in conformità a quanto prescritto dall'art. 83 Cost., e il Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché (su proposta di

---

<sup>111</sup> Cfr. le 'sentenze gemelle' del 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349. Sul punto, D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, cit., 21 ss. e, spec., 22 s., ritiene che l'obbligo internazionale dell'elezione diretta non potrebbe prevalere sull'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., che assegna al legislatore statale la scelta in ordine al sistema elettorale e, dunque, anche alla forma rappresentativa degli organi dell'ente locale, né sui principi costituzionali dell'autonomia (art. 5), della differenziazione, dell'adeguatezza (art. 118) e del buon andamento (art. 97, comma 2) che, anche attraverso tale scelta, il legislatore tende ad assicurare.

<sup>112</sup> A tenore della prima delle suddette norme, «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»; ai sensi della seconda, l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni».

<sup>113</sup> Rileva A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale (nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL)*, cit., 507 ss., che l'incidenza sul nostro ordinamento del diritto comunitario e del diritto internazionale, sia consuetudinario che pattizio, grazie al lavoro dei tribunali internazionali (di Lussemburgo e Strasburgo), progressivamente è molto cresciuta. Tali fonti esterne, almeno in teoria, prevalgono sul diritto interno, vuoi direttamente (essendo applicabili in modo immediato, salvo il caso di violazione della parte intangibile della Costituzione), vuoi indirettamente (essendo applicabili solo dopo che la Corte attesta la compatibilità del vincolo internazionale con tutto il testo costituzionale). La posizione dei giudici comuni e della Corte costituzionale italiana in ordine ai 'documenti internazionali pattizi' è meno netta e chiara di quanto parrebbe sulla base degli impegni pur formalmente dichiarati e assunti. La giurisprudenza è anzi ondivaga. Sembrerebbe, insomma, che i trattati internazionali non siano vincolanti tutti e *in toto*. In particolare, sembrerebbe che tutte le volte in cui dai trattati internazionali regolarmente ratificati dal nostro Paese discende un documento solenne (un 'Patto', una 'Carta' ecc.) – che costituisce parte integrante se non centrale dei trattati stessi – soprattutto la giurisprudenza costituzionale abbia forti remore ad attribuire valore giuridicamente vincolante a tali documenti. Ciò che, se non adeguatamente motivato, è però inesplicabile. È il caso della CEAL, documento di diritto internazionale, regolarmente ratificato e clamorosamente trascurato/ignorato dai giudici e segnatamente dalla Corte costituzionale italiana, pur essendo invece Carta di grande importanza sia per il Diritto internazionale che per il Diritto costituzionale. L'Autore (spec. 511) ritiene che, in assenza di alcuna giustificazione esplicita di diritto positivo, né invero senza alcuna spiegazione giurisprudenziale adeguata da parte del giudice delle leggi, al momento, sembra che vi siano vincoli giuridici derivanti da trattati internazionali di serie A, cui l'ordinamento italiano soggiace senza discussione (secondo l'esempio classico, apripista, delle c.d. sentenze 'gemelle': 348 e 349/2007), e vincoli giuridici derivanti da trattati internazionali di serie B, cui invece il nostro ordinamento potrebbe resistere senza troppi problemi (sent. 50/2015).

quest'ultimo) i singoli Ministri (e, quindi, l'intero Governo), sono di nomina della più alta carica dello Stato, ai sensi dell'art. 92 Cost., e possono non essere, come spesso avviene, Parlamentari.

Si tratta, però, o di organi di natura diversa rispetto a quelli in esame, oppure di eccezioni o deroghe al principio del suffragio universale [con voto personale ed uguale, libero e segreto (come sancito, in via generale, dall'art. 48, commi 1 e 2, Cost.)], certamente 'legittime' perché contemplate (peraltro, *ab origine*) da apposite norme della Carta Repubblicana, che non possono che considerarsi in armonia con i principi sanciti dagli artt. 1 e 3 della stessa Costituzione<sup>114</sup>.

Ove, poi, ci si ponesse nella prospettiva diametralmente opposta rispetto a quella anzidetta, cioè si assumesse, come ritiene una parte della dottrina, che le previsioni di un'elezione diretta (anche di un solo organo) negli enti di area vasta andrebbe a violare determinati principi costituzionali, quali gli artt. 3, 5, 97 e 118, anziché assecondarli, si verificherebbe un contrasto irrisolvibile in via interpretativa.

Sicché, il giudice che dovesse essere chiamato ad applicare la Ceal, sarebbe tenuto a portare la questione dinanzi alla Corte costituzionale.

È opportuno evidenziare, a tal proposito, che, per consolidato orientamento della Corte costituzionale, il diritto dell'Unione europea prevale sull'ordinamento interno e viene applicato direttamente dal giudice, disapplicando il diritto interno contrastante, fatta salva l'ipotesi estrema di violazione del 'nucleo duro' costituzionale, ossia dei principi fondamentali e diritti inviolabili costituzionalmente protetti, secondo la c.d. teoria dei controlimiti<sup>115</sup>. I trattati internazionali, come la Ceal, invece, sono vincolanti, fermo restando il rispetto di 'tutto' il testo costituzionale. Sicché, il giudice, di fronte a un contrasto tra fonte interna e fonte internazionale pattizia, dovrà sollevare la q.l.c. dinanzi alla Corte e, solo dopo l'eventuale dichiarazione di illegittimità della fonte interna, potrà applicare la fonte internazionale<sup>116</sup>.

Ciò esplicitato, è opportuno esaminare gli ulteriori rilievi critici mossi verso l'Italia nella racc. n. 337/2013. Essi concernono:

- c. l'attribuzione a consorzi locali indipendenti di responsabilità che spetterebbero ai Comuni (art. 4, comma 4);
- d. le riduzioni di personale e il carattere arbitrario delle restrizioni finanziarie per i dipendenti degli enti locali ('tagli lineari') (art. 6, comma 1);
- e. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui possono disporre liberamente gli enti locali nell'esercizio delle loro competenze e il fatto che tali risorse non siano sempre proporzionate alle competenze previste dalla legge (art. 9, commi 1 e 2);
- f. l'insufficienza dei meccanismi e delle procedure di perequazione finanziaria a livello locale e regionale e la conseguente impari ripartizione degli oneri finanziari (art. 9, comma 5);

<sup>114</sup> Per G. GASPERONI - M. CAPORALE, cit., 97, sarebbe poco convincente il richiamo della Consulta all'elezione del Presidente della Repubblica, «risultando tale riferimento non applicabile al caso analizzato e sostanzialmente non riportabile alle elezioni degli organi del sistema locale».

<sup>115</sup> V., tra le altre, Corte costituzionale del 29 dicembre 1988, n. 1146.

<sup>116</sup> Cfr. Corte cost., sentt. 348-349/2007.

g. l'assenza di meccanismi che consentano al Governo di consultare gli enti locali in modo appropriato sulle questioni relative alle modalità di assegnazione delle risorse finanziarie (art. 9, comma 6);

h. il fatto che soltanto le Regioni (e non le Province, né i Comuni) abbiano il diritto di presentare ricorso dinanzi alla Corte costituzionale.

Alcuni di essi vengono ripresi, talvolta con alcune varianti o sfumature diverse, nella racc. n. 404/2017 e, pertanto, si analizzeranno, in seguito, congiuntamente.

Per quanto attiene al punto c.) della racc. n. 337/2013, il Congresso non ha fornito alcun riferimento a quali siano i consorzi locali ovvero le agenzie indipendenti create dalle Regioni, né alle leggi o regolamenti che li prevedono e neppure ai casi concreti di violazione. L'art. 4, comma 4, Ceal, a cui viene rapportata tale violazione, dispone testualmente che: «Le competenze attribuite agli enti locali devono di regola essere complete ed integrali. Possono essere messe in discussione o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nei limiti stabiliti dalla legge».

Probabilmente, i consorzi tra enti locali che vengono in rilievo, sono quelli previsti, sul piano generale, dall'art. 31 del t.u.e.l. Nel caso di specie, si tratterebbe, più che di attribuzione di competenze, di esercizio di uno o più servizi o di funzioni di interesse comune in forma associata, da parte di consorzi, di norma, liberamente istituiti per espressa volontà degli stessi enti locali, sulla base di previsioni di legge.

Di per sé, non si intravedono minacce per la democrazia locale, essendovi, al contrario, un ampliamento della base democratica, dato che soci dei consorzi a cui aderiscono liberamente gli enti interessati, in genere per decisione dell'organo più rappresentativo (e che dialogano e deliberano in assemblea), sono proprio i Comuni e le amministrazioni intermedie. Si tratta, cioè, di enti espressione delle relative collettività, oltre che, eventualmente, in via residuale, delle altre amministrazioni, comunque a ciò espressamente autorizzate dalla legge.

Sotto altro profilo, non appaiono insussistenti o insufficienti le previsioni circa le responsabilità degli amministratori, poiché, all'assemblea dei consorzi, i quali si dotano di un proprio statuto, partecipano i rappresentanti legali di ciascun ente (Sindaci dei Comuni, Presidenti delle Province, Sindaci metropolitani ecc.), con responsabilità pari alla quota di partecipazione posseduta (art. 31, comma 4, t.u.e.l.). Del resto, non può trascurarsi la circostanza che i servizi pubblici locali di rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica, erogati dai singoli Comuni e dai singoli enti locali intermedi, sono, da tempo, e non solo in Italia, gestiti da società di capitali, anche interamente private, ovvero da aziende o associazioni ecc., cioè da soggetti aventi, sovente, connotati spiccatamente privatistici. Ragion per cui, non si comprendono le ragioni delle forti perplessità manifestate.

Per quanto riguarda la costituzione di consorzi 'obbligatori' per l'esercizio di determinate funzioni e servizi (art. 31, comma 7, t.u.e.l.), essi possono essere previsti «solo dalla legge dello Stato» nel caso sussista un «rilevante interesse pubblico». La stessa legge «ne demanda l'attuazione alle leggi regionali». La loro disciplina deve conformarsi a quella stabilita per le

aziende speciali (di cui all'art. 114 del medesimo t.u.e.l.). Tali circostanze appaiono costituire garanzie abbastanza solide per la democrazia locale.

Non appare corretto, né logico interpretare l'espressione 'agenzie' istituite dalle Regioni come attinente alle Autorità indipendenti regionali, le quali svolgono funzioni di regolazione analoghe a quelle nazionali, operanti da anni, come è noto, in settori nevralgici e di rilevanza costituzionale. Ciò, anche in considerazione del fatto che si tratta, nel caso di specie, di organismi che non esercitano, se non sotto limitati profili, attività che possono ricondursi all'amministrazione attiva e che si configurano come soggetti garanti, i quali non assumono, comunque, responsabilità proprie delle Province/Città metropolitane e/o dei Comuni.

Non sembra congruente, per ragioni non dissimili da quelle appena indicate, che incorrerebbero ora nelle censure del Congresso agenzie regionali, quali le 'Agenzie per la protezione dell'ambiente' che la legge n. 132 del 28 giugno 2016 prevede, in via generale, demandandone la disciplina più specifica alle leggi regionali.

In merito al seguente punto d.) della raccomandazione in commento, è bene riportare il testo dell'evocato art. 6, comma 1, Ceal, intitolato: «Adeguatezza delle strutture e delle risorse amministrative per lo svolgimento dei compiti degli enti locali». Tale disposizione recita: «Senza pregiudizio di norme più generali previste dalla legge, gli enti locali devono essi stessi poter definire le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi per adeguarle alle loro esigenze specifiche e consentire l'efficacia dell'amministrazione».

Anche con riguardo al punto e.), è opportuno riferirsi alle disposizioni di cui il Congresso ha lamentato la violazione dell'art. 9, commi 1 e 2, Ceal. La prima delle due disposizioni recita: «Gli enti locali hanno diritto, nell'ambito della politica economica nazionale, a risorse proprie sufficienti, di cui possano disporre liberamente», mentre, la seconda dispone: «Le risorse finanziarie degli enti locali devono essere proporzionate alle competenze loro attribuite dalla Costituzione o dalla legge».

Orbene, le osservazioni critiche riportate ai suddetti punti e contrassegnate con la d.) ed e.) non appaiono del tutto congruenti con l'oggetto del monitoraggio da cui è scaturita la direttiva in esame.

Si tratta di censure che ben potrebbero essere fondate. Resta, però, fermo che il giudizio negativo espresso circa l'adeguatezza e la proporzionalità, quantomeno sotto il profilo del *quomodo* e del *quantum*, delle risorse finanziarie e di quelle, connesse, personali, a disposizione delle Province/Città metropolitane, presuppone una vera e propria valutazione nel merito delle decisioni assunte in sede legislativa. Questa valutazione, oltre a tenere conto astrattamente dei principi di uguaglianza, con i suoi corollari congiunti a quello autonomistico e solidarista, non può essere avulsa dalla considerazione che si tratta di profili che, più di altri, vanno contestualizzati e rapportati ai tempi e alle condizioni del sistema economico globale, da diversi anni particolarmente sfavorevoli. Basti pensare che molti dei tagli disposti dal legislatore hanno interessato pure amministrazioni che operano in settori cruciali e delicatissimi, come la sanità e la giustizia.

Del resto, e non a caso, la stessa Ceal, all'art. 9, comma 1, puntualizza che il diritto degli enti locali di disporre liberamente di risorse proprie 'sufficienti' deve essere, per così dire,

‘inquadrate’ «nell’ambito della politica economica nazionale»; mentre, il punto d.) menziona l’art. 6, comma 1, il quale stabilisce che la facoltà degli enti locali, in ordine alle proprie strutture organizzative, non devono creare «pregiudizio» a «norme più generali previste dalla legge».

Su diverse questioni evidenziate nelle raccomandazioni in parola, concernenti le disposizioni nazionali introdotte che hanno stabilito la contrazione delle risorse finanziarie e personali degli enti di area vasta, si è espressa più volte la Corte costituzionale, escludendo l’illegittimità degli interventi limitativi<sup>117</sup>.

Ove, ciononostante, su un piano teorico, le restrizioni si ritenessero eccessive, in quanto assolutamente incongrue e/o arbitrarie, esse devono riferirsi, prevalentemente, alla lesione diretta ed immediata del principio del buon andamento (art. 97, comma 2, Cost.); solo indirettamente, esse possono reputarsi contrarie al principio di democrazia.

Le ragioni dell’affievolimento del principio del buon andamento risiedono nella circostanza che una disponibilità eccessivamente ridotta di risorse finanziarie e di personale rischia di compromettere l’adeguata funzionalità, l’efficienza e l’efficacia delle amministrazioni interessate, oltre che essere, verosimilmente, in conflitto con le prerogative in materia finanziaria, tributaria, ecc. delle autonomie territoriali (art. 119 Cost.).

Lo svolgimento delle funzioni e l’erogazione dei servizi in favore dei cittadini sono sicuramente influenzati dalla scarsità delle risorse, arrecando disagi, più o meno gravi, alla collettività, composta dai soggetti a cui appartiene la sovranità. Ma simili ricadute non paiono essere del tutto difformi, sotto il punto di vista esaminato, da quella che si verificherebbe in regimi antidemocratici o totalitari. Andrebbe, comunque, a riguardo, approfondita la questione dell’essenzialità delle Province/Città metropolitane, delle funzioni e dei servizi da esse garantiti.

Per quanto concerne il rilievo di cui al punto f.), la norma richiamata, cioè l’art. 9, comma 5, Ceal, recita: «La tutela degli enti locali finanziariamente più deboli richiede l’istituzione di procedure di perequazione finanziaria o di misure equivalenti, destinate a correggere gli effetti di una ripartizione ineguale di potenziali fonti di finanziamento, nonché degli oneri loro incombenti. Dette procedure o misure non devono diminuire la libertà di scelta degli enti locali nei propri settori di competenza».

Si tratta di un profilo, anche in questo caso, che, seppure possa essere basato su elementi sussistenti, andrebbe ragguagliato, non tanto al principio democratico, quanto, piuttosto, a quelli di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2, Cost.), di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5, Cost.), nonché alle (specifiche) disposizioni dei commi 3 e 5 dell’art. 119, Cost.

Il rilievo di cui al punto h.) indica, come norma della Ceal violata, l’art. 11. La disposizione in questione stabilisce che: «Gli enti locali devono disporre di un diritto di

---

<sup>117</sup> V., tra le altre, Corte costituzionale, sentenza del 7 luglio 2016, n. 159; id., sentenza del 14 luglio 2016, n. 176; id., sentenza del 21 luglio 2016, n. 205. In dottrina, assai critici sulle limitazioni imposte dallo Stato in materia, tra gli altri, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., 4 ss.; V. TEOTONICO, cit., 378 ss.

ricorso giurisdizionale per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, previsti dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

Ebbene, l'osservazione in esame, evidentemente riferita esclusivamente ai 'conflitti di attribuzione', svolgendo gli enti locali unicamente funzioni amministrative, pur in astratto riconducibile ad una violazione del principio democratico, appare, in concreto, inconsistente, anche alla luce della stessa disposizione invocata.

In primo luogo, perché l'articolo della Ceal in questione non afferma il diritto di ricorrere, in via giurisdizionale, in 'tutte le sedi' previste dall'ordinamento interno. E in alcuni Stati non esiste neppure un sistema di giustizia costituzionale.

In secondo luogo, perché pone in relazione tale diritto di ricorso giurisdizionale, oltre che alle competenze degli enti locali, al rispetto dei principi di autonomia locale previsti dalla Costituzione o dalla legislazione interna e, pertanto, i criteri per vagliare e parametrare se sia garantito o meno tale diritto devono, comunque, rapportarsi ad entrambe le fonti interne.

Ebbene, in base all'art. 134 Cost., i conflitti di attribuzione possano essere sollevati tra i poteri dello Stato, tra i poteri dello Stato e quelli delle Regioni, e tra i poteri delle Regioni.

Sostenere, quindi, che la mancata previsione di accedere direttamente alla Corte costituzionale, da parte dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, violi la Ceal e i principi di democrazia (e autonomia locale), oggetto del monitoraggio e della raccomandazione di cui si discorre, appare andare oltre i limiti consentiti al Congresso. Stanti le predette limitazioni espresse al supremo livello normativo interno, il Congresso si spinge a censurare la stessa Costituzione italiana, e non solo la legge ordinaria che la attua (nella fattispecie, la legge n. 87 del 11 marzo 1953).

Probabilmente, con riferimento ad altri Stati europei di tipo federale (come la Svizzera o la Germania), una simile osservazione sarebbe più pertinente.

Va sottolineato, poi, come la raccomandazione in esame non pare tenere conto affatto delle pesanti conseguenze che deriverebbero dalla possibilità per (tutti) gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) di ricorrere alla Consulta. Essendo il nostro un sindacato accentrato di costituzionalità, ove si ammettesse una simile possibilità, con ogni probabilità, la Corte costituzionale sarebbe invasa da ricorsi e il carico di lavoro da espletare per i giudici e gli uffici di tale organo costituzionale raggiungerebbe livelli insostenibili, determinando la paralisi delle procedure.

Nella successiva racc. n. 404/2017 il Congresso si è allineato, in parte, alle posizioni già assunte nella racc. n. 337/2013. Ha, però, valutato la situazione alla luce dell'avvenuta istituzione delle Città metropolitane.

Il Congresso ha notato con soddisfazione:

- a. gli sforzi compiuti nel corso degli ultimi anni, dalle autorità italiane, per promuovere il decentramento;
- b. il riconoscimento del principio dell'autonomia locale nella Costituzione italiana.

Ha espresso, però, 'preoccupazione' per altri profili. Le censure, nel loro complesso, hanno riguardato:

- a. l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali e, in particolare, le Province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio (art. 9, commi 1 e 2);
- b. il fatto che gli enti locali, in pratica, non siano consultati al momento dell'adozione del bilancio statale, in particolare in caso di tagli alle dotazioni di bilancio da parte del Governo centrale (art. 9, comma 6);
- c. l'incertezza sul futuro delle Province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016;
- d. la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze, a causa della mancanza di prospettive di carriera, dei tagli di bilancio e del 'blocco' intersettoriale delle assunzioni di questi ultimi anni (art. 6, comma 2);
- e. l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle Province e delle Città metropolitane, dal momento che tale situazione può anche incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale (art. 7, comma 2);
- f. il fatto che gli organi di governo delle Province e delle Città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto (art. 3, comma 2);
- g. la limitata responsabilità dei Presidenti di Provincia e dei Sindaci delle Città metropolitane dinanzi ai loro rispettivi organi deliberanti (art. 3, comma 2);
- h. la fragilità finanziaria delle Regioni a statuto ordinario, rispetto a quelle a statuto speciale;
- i. l'inefficacia del sistema perequativo per compensare i divari tra le risorse finanziarie a disposizione delle Regioni (art. 9, comma 5).

Ovviamente, ci si limiterà ad analizzare i rilievi critici 'nuovi', che attengono a questioni diverse da quelle sin qui esaminate e di stretta pertinenza degli enti locali.

Per quanto riguarda il punto b.) della racc. n. 404/2017, si tratta di una situazione non dissimile a quella indicata al punto g.) della racc. n. 337/2013, come testimonia, del resto, il fatto che la disposizione della Ceal evocata, che si assume violata, è la medesima, cioè l'art. 9, comma 6. Quest'ultima norma prescrive, più precisamente, che: «Gli enti locali dovranno essere opportunamente consultati per quanto riguarda le modalità di assegnazione delle risorse ridistribuite».

In proposito, è possibile rilevare che in effetti, siccome la legge di bilancio (statale) incide sulla ripartizione e redistribuzione delle risorse anche nei confronti dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, appare corretto che siano previste forme di consultazione, ovvero pareri preventivi di tali enti, espressi nelle sedi istituzionali a ciò preposte. È chiaro che deve trattarsi di una consultazione o di un parere obbligatorio, ma non vincolante, in modo che tale partecipazione all'*iter* formativo della legge di bilancio dello Stato non tramodi in una sorta di potere di 'veto' da parte delle Autonomie regionali e locali, con i gravi riflessi e conseguenze che ne deriverebbero.

Il Congresso sembra ignorare, tuttavia, il fatto che la legislazione italiana preveda, da tempo, forme di coordinamento e di consultazione delle Regioni e degli enti locali nel corso dell'*iter* formativo del bilancio statale<sup>118</sup>. Proprio a tal fine, il decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 (artt. 33-37) ha istituito un apposito organismo presso la Conferenza unificata, denominato 'Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica'.

Circa il punto d.) della racc. n. 404/2017, la norma indicata della Ceal (art. 6, comma 2) prescrive che: «Lo statuto del personale degli enti locali deve consentire un reclutamento di qualità, che si basi sui principi del merito e della competenza; a tal fine, deve garantire adeguate condizioni di formazione, di remunerazione e di prospettive di carriera».

L'osservazione del Congresso e la previsione della Ceal richiamata appaiono pienamente conformi a prescrizioni legislative, su tutte il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, già in vigore al momento della adozione delle raccomandazioni in esame. Tale ultimo testo legislativo si pone, ovviamente, come fonte di rango superiore rispetto allo statuto degli enti locali, al quale la Ceal rimanda l'attuazione e la specificazione del principio da essa enunciato.

Va poi considerata la racc. n. 404/2017, nella parte in cui riguarda la richiesta rivolta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, di invitare le autorità italiane ad «intensificare gli sforzi per continuare a rafforzare l'attuazione di provvedimenti anticorruzione, al fine di garantire un alto livello di democrazia locale e regionale». A riguardo, non può sottacersi che l'Italia ha adottato, da circa un decennio, una normativa anticorruzione (in particolare, la legge n. 190 del 6 dicembre 2012 e il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013).

Con riferimento al primo dei due punti indicati (d.), va rilevato che la raccomandazione appare ricollegarsi a profili che fuoriescono dal campo di indagine del Congresso, poiché afferenti ad effetti diretti sulla qualità e sulla produttività dei pubblici dipendenti. Più che intaccare il principio democratico, si tratta di aspetti che ineriscono al buon andamento e alla legalità dell'organizzazione e dell'azione delle pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 2, Cost.).

La sollecitazione rivolta al Comitato dei Ministri, invece, attiene prevalentemente al rispetto della legalità, dell'imparzialità e dell'esclusività del servizio dei funzionari pubblici in favore della Nazione (artt. 97, comma 2, e 98, comma 1, Cost.), vi è una maggiore connessione con quello democratico.

In entrambi i casi si tratta di problematiche che sottendono problemi reali e quanto mai attuali, che, però, riguardano tutte le pubbliche amministrazioni e che il legislatore italiano, non a caso, affronta in modo pressoché univoco. Esse non hanno, quindi, una portata limitata all'ambito degli enti locali, i quali, evidentemente, hanno peculiarità proprie.

---

<sup>118</sup> Per la disciplina previgente, v., in particolare, l'art. 1-*bis* della legge n. 468 del 5 agosto 1978 (articolo modificato, successivamente, da diverse leggi e in più commi e, poi, abrogato dalla legge n. 42/2009).



Relativamente all'evidenziato problema della limitata responsabilità dei Presidenti di Provincia/Sindaci delle Città metropolitane dinanzi ai loro rispettivi organi deliberanti (art. 3, comma 2, Ceal), di cui al punto g.), va osservato che, in effetti, esso appare sussistente e legato al sistema elettorale e alla correlata possibilità di sfiduciare l'organo di vertice delle amministrazioni intermedie che, al momento, difetta. Si rinvia, pertanto, a quanto già illustrato<sup>119</sup> e quanto si esporrà brevemente nelle conclusioni del presente saggio<sup>120</sup>. Altrettanto dicasi in relazione alla prospettiva di riforma dell'ordinamento degli enti locali.

Per quanto attiene al punto e.), appare giusto, in via generale, che coloro i quali ricevano un mandato dagli elettori, distraendo parte del loro tempo e delle loro energie in favore dell'attività politica, ottengano, per essa, un compenso, sia pur di entità non elevata e, comunque, rapportato alla complessità dei compiti sottesi alla carica rivestita e alle relative responsabilità.

In questo senso, il Sindaco metropolitano, svolgendo una attività di rappresentanza e direzione generale e detenendo poteri di proposta, di nomina ecc., nonché di amministrazione propriamente attiva-esecutiva, che lo coinvolgono a titolo personale ed individuale nella gestione dell'ente, dovrebbe percepire una 'indennità di funzione' adeguata. Ovviamente, ciò vale in quanto la figura in esame non cumuli altre cariche o funzioni retribuite.

La legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022), all'art. 1, comma 583, prevede l'equiparazione (ordinariamente, a decorrere dall'anno 2024) della indennità di funzione dei Sindaci metropolitani a quella dei Presidenti delle Regioni.

La misura dell'indennità predetta appare, tuttavia, essere spropositata, sebbene, dal punto di vista della superficie e del peso demografico, alcune Città metropolitane (Roma e Torino) superino, addirittura, talune Regioni (Valle d'Aosta, Molise e Liguria).

In effetti, ai fini della quantificazione dell'indennità di funzione, non possono non considerarsi altri elementi differenziali (tra cui quelli prima indicati)<sup>121</sup>, che rendono la carica di Sindaco metropolitano, con oscillazioni legate a più fattori, comunque meno 'impegnativa' rispetto a quella di Presidente della Giunta regionale.

Anche i (pochi) componenti della Giunta metropolitana, ove fosse effettivamente istituito tale ultimo organo, dovrebbero beneficiare di una specifica indennità di funzione, sia pure in misura ridotta. Infatti, le previste attribuzioni degli Assessori metropolitani, per effetto delle competenze residuali di cui sarebbe assegnataria la Giunta metropolitana, dovrebbero comportare, quantomeno, responsabilità minori rispetto agli Assessori del Comune capoluogo<sup>122</sup>.

Appare corretto che i Consiglieri metropolitani, esercitando un'attività di indirizzo politico-amministrativo e di controllo e approvando solo atti fondamentali, quali i

<sup>119</sup> *Supra*, par. 2.

<sup>120</sup> *Infra*, par. 4.

<sup>121</sup> V., in particolare, *supra*, par. 1.

<sup>122</sup> Secondo lo schema di ddl, citato *supra*, nt. 14, «Ai componenti della Giunta metropolitana è attribuita, a carico del bilancio della Città metropolitana, una indennità di funzione in misura non superiore al 50 per cento di quella prevista per gli Assessori del Comune capoluogo della Città metropolitana».

regolamenti, i bilanci, i piani, i programmi, ecc., anche per incentivarne la partecipazione alle sedute, ottengano un ‘gettone di presenza’, proporzionale e congruo<sup>123</sup>.

Infine, se permanesse in vita la Conferenza metropolitana e se, ad essa, fossero ascritti solo compiti di impulso, di proposta e consultivi, sembra ragionevole prescrivere la gratuità della carica, come attualmente previsto. Ciò, in quanto i componenti dell’organo in questione esercitano la loro attività, in sede di Conferenza, come parte integrante e necessaria e/o in via complementare rispetto a quella di Sindaci dei Comuni rientranti nella area, per cui percepiscono già il relativo compenso. Ove, però, tale organo restasse attributario di (sia pur limitate) funzioni deliberative, sarebbe congruente la corresponsione ai suoi membri di un gettone di presenza, sebbene di entità esigua, quale semplice maggiorazione, a carico del bilancio della Città metropolitana, dell’indennità di funzione già percepita dai Comuni.

Per quanto concerne, poi, l’incidenza negativa sull’impegno politico dei cittadini a livello provinciale (o metropolitano) della situazione che si verifica nel caso di previsioni di indennità inappropriate per gli amministratori degli enti di area vasta, si tratta di un effetto prospettato, dal medesimo punto, come conseguenza possibile, ma non automatica.

In realtà, non è ben chiaro perché l’impegno politico dei cittadini debba o possa essere condizionato dalla congruità delle indennità degli ‘amministratori’ degli enti intermedi. Semmai, una simile circostanza potrebbe influenzare ‘i candidati’. Non è detto, tuttavia, che ciò si verifichi, trattandosi di cariche, specie quella di vertice, comunque, di prestigio e di potere che i soggetti investiti, evidentemente, aspiravano a ricoprire, di regola, al di là degli emolumenti *perceptendi*.

Infine, per quanto concerne l’eccessiva fragilità finanziaria delle Regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale, evidenziata al punto h.), la questione, che interessa, evidentemente, gli enti locali ivi istituiti, appare coinvolgere un tema ben più ampio e complesso del sistema finanziario, che sembra travalicare, almeno in parte, l’ambito di indagine del Congresso e investire principi radicati, da tempo, nella Costituzione italiana (art. 3, 5, 116).

In definitiva, solo pochi rilievi critici sollevati dal Congresso appaiono interessare, in via diretta ed immediata, la democrazia locale in Italia, molti di essi riguardano tale tema solo in maniera indiretta, riflessa o parziale, mentre altri ancora sembrano formulati senza il necessario e specifico approfondimento dell’ordinamento italiano.

#### 4. Considerazioni conclusive.

La giurisprudenza, segnatamente quella costituzionale più recente, e buona parte della dottrina reputano necessario ed urgente un riassetto degli enti metropolitani.

Una riforma di tal genere appare indispensabile per assicurare la piena espansione dei principi democratico e di responsabilità politica degli amministratori.

---

<sup>123</sup> Cfr. art. 82, t.u. n. 267/2000.

In proposito, se è un dato incontestato che la democrazia possa esprimersi in forme indirette, allo stesso tempo, sembra corretto ritenere che, da un'applicazione rigorosa del principio democratico, in mancanza di prescrizioni costituzionali esplicite e *ad hoc* in senso contrario, nonché dall'osservanza di precisi obblighi assunti sul piano internazionale, debba conseguire, per il legislatore ordinario, il vincolo di prevedere che (quantomeno) l'organo deliberativo 'principale', di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli enti locali, costitutivi della Repubblica, debba essere espressione piena, libera e diretta delle relative comunità<sup>124</sup>.

In tal modo, si potrebbe addivenire, per gli enti metropolitani, ad una soluzione di compromesso e di equilibrio tra forme di rappresentanza<sup>125</sup> e i componenti dell'organo deliberativo principale, in relazione alla loro funzione di amministrazione e di controllo, resterebbero assoggettati al giudizio immediato dei cittadini dell'intera circoscrizione territoriale di riferimento. Esso, come ordinariamente avviene tramite il meccanismo della conferma o meno del consenso, dovrebbe generare le naturali ricadute sul piano della sana e corretta gestione degli enti medesimi, in congruenza con il principio di sussidiarietà, non 'contraddetto' dai principi 'gemelli' di adeguatezza e di differenziazione. Questi ultimi due principi costituzionali non paiono implicare, infatti, di per sé, in relazione alla posizione e al ruolo istituzionale distinti delle amministrazioni metropolitane (e delle Province) rispetto ai Comuni (e alle Regioni), previsioni che diversifichino i meccanismi di investitura degli organi di governo, statuendo, per le prime, la rappresentatività esclusivamente indiretta e riflessa dei loro titolari di fronte alle (rispettive) collettività. Inoltre, la soluzione prospettata di un solo l'organo (quello che dovrebbe essere più rappresentativo), eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini dell'intera area, potrebbe evitare il paventato 'eccesso di politicizzazione' per gli enti metropolitani.

Per questi ultimi, tuttavia, è probabile che venga adottata una soluzione non dissimile da quella attualmente prevista per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Provincia<sup>126</sup>;

---

<sup>124</sup> In proposito, O. CHESSA, cit., 11 ss. e, spec., 12, osserva che, se «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» quale principio fondamentale del nostro sistema costituzionale, ciò sta a significare anzitutto che «il potere pubblico (normativo e amministrativo) deve essere ripartito tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali (regionali e locali) e, secondariamente, che i livelli di autonomia titolari di competenze pubbliche sono partecipi della Repubblica e, quindi, di una medesima legittimazione repubblicana del potere pubblico. In una Repubblica democratica sarebbe, infatti, impensabile che porzioni di competenze pubbliche siano affidate ad enti territoriali la cui formazione, composizione o modalità d'investitura risultino estranee alle forme della legittimazione democratica. Se i Comuni e le Province sono parte necessaria della Repubblica, insieme allo Stato e alle Regioni, e se la Repubblica complessivamente intesa deve valorizzare al massimo grado il ruolo delle autonomie comunali e provinciali, il principio democratico-rappresentativo non può rimanere circoscritto al solo livello nazionale e regionale, ma deve trovare compiuta realizzazione in tutte le articolazioni repubblicane».

<sup>125</sup> Sottolinea F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 50 s., che, comune alle diverse teorie nate dalla crisi delle democrazie europee degli anni Venti e Trenta del secolo scorso, è il riconoscimento di come, affinché «il potere politico possa legittimarsi, è necessario che esso trovi la sua base (perlomeno 'formale') nel *demos* e che questo si identifichi con la popolazione in possesso della cittadinanza dell'ordinamento (salvi i limiti alla capacità di agire)». Differenti sono però «le conseguenze nell'espressione della sovranità: mentre, per alcuni, il momento di espressione della volontà deve essere mediato dai gruppi preposti alla trasmissione e alla conversione della domanda politica, per altri, il rapporto con il potere deve essere quanto più possibile diretto al fine di rompere la paratia che separa il cittadino dalla presa delle decisioni». A riguardo, secondo l'Autore, nell'interpretazione più equilibrata, «l'esigenza di autodeterminazione dei singoli deve passare sia attraverso i meccanismi della rappresentanza politica sia attraverso quelli della democrazia diretta».

<sup>126</sup> In tale direzione si sono orientati gli estensori dello schema del ddl, citato *supra*, nt. 14.

mentre, un'opzione parallela e analoga a quella sancita, per i Comuni, dal vigente t.u.e.l., sarebbe un'alternativa possibile e forse, almeno in parte assonante con quanto enunciato dalla Corte cost., sent. 240/2021, ma, al tempo stesso, poco congeniale rispetto ad altre esigenze evidenziate (pure) dalla stessa Consulta.

Diversamente, potrebbe prendersi in considerazione l'ipotesi di 'recuperare', per le Città metropolitane, il sistema di elezione diretta e a suffragio universale, prescritto, in precedenza, dalla l. n. 81/1993, poi ripreso nel t.u. n. 267/2000 e ora abrogato dalla legge Delrio, per il Consiglio provinciale e per il Presidente della Provincia.

Il sistema si configurava, analogamente a quello attualmente vigente per i Comuni, con la principale differenza che non era consentito, all'elettore, di poter effettuare il c.d. 'voto disgiunto' tra candidato Consigliere prescelto e candidato alla carica di Presidente della Provincia ad esso collegato.

Infine, si potrebbe prospettare l'ipotesi di 'ripristinare', con i giusti correttivi, il sistema elettorale previgente alla l. n. 81/1993, valevole sia per i Comuni che per le Province.

Trasponendo tale sistema elettorale alle Città metropolitane, il legislatore statale dovrebbe prevedere che l'elezione del solo Consiglio metropolitano, e non anche del Sindaco metropolitano, avvenga nel rispetto del principio del suffragio universale diretto.

Anche questa soluzione sembra abbastanza rispettosa del 'monito' della Corte costituzionale (sent. 240/2021), nonché dell'esigenza che gli amministratori rispondano politicamente e direttamente nei confronti di tutti i cittadini della relativa area (sentt. 80/2021 e 168/2021). Inoltre, una simile modalità elettorale sarebbe idonea ad armonizzare e conciliare il pieno ed effettivo rispetto del principio democratico con quello di semplificazione delle procedure (elettorali) e di contenimento della spesa pubblica (sent. 168/2018).

Il Sindaco metropolitano sarebbe eletto dal relativo Consiglio tra i suoi componenti, con possibilità di approvazione di una mozione di sfiducia. Quest'ultima mozione, ove approvata dalla maggioranza richiesta, comporterebbe l'obbligo di dimissioni del Sindaco metropolitano e, con esso, della Giunta, ma non anche, necessariamente, il ritorno alle urne. Ciò, in quanto, evidentemente, il Consiglio metropolitano, rimasto in carica, potrebbe 'ricostituire' una maggioranza secondo le normali dinamiche politiche, convergendo ed eleggendo un nuovo Sindaco metropolitano e una nuova Giunta metropolitana tra i propri componenti. In questo modo, sarebbe salvaguardata, oltre all'esigenza che il Sindaco metropolitano sia sempre in maggioranza nel relativo organo consiliare, anche l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente il Sindaco e la Giunta metropolitana, rendendo le nuove elezioni solo eventuali e necessarie unicamente nel caso in cui tale soluzione risulti assolutamente inevitabile.

L'ipotesi prospettata di un solo organo, quello 'assembleare' metropolitano (Consiglio), eletto inderogabilmente, a suffragio universale e diretto, con le funzioni indicate, piuttosto che, come attualmente avviene in base alla legge Delrio, di un organo monocratico di vertice, preposto alla carica in modo automatico e con una legittimazione del tutto parziale e riflessa, potrebbe essere una soluzione congeniale allo scopo di democraticizzare

maggiormente gli enti in parola in linea con quanto prescritto dalla Ceal, sollevando, al contempo, gli elettori da plurime indicazioni di preferenze.

Ove, poi, fosse possibile eleggere, da parte del Consiglio (anche) un soggetto ‘esterno’ all’organo collegiale medesimo, ciò potrebbe rendere più agevole pervenire alla sua scelta e designazione ed a instaurare un legame fiduciario tra i due organi<sup>127</sup>.

Tuttavia, all’indebolimento del principio democratico, legato alla designazione di un soggetto non indicato affatto dai cittadini alla carica di vertice dell’amministrazione metropolitana (neppure indirettamente e potenzialmente, quale Consigliere), si accompagnerebbe, con ogni probabilità, un’esasperata corsa alla poltrona, con un eccesso di politicizzazione. In molti casi, la convergenza su un determinato candidato sarebbe il frutto di un’imposizione delle segreterie dei partiti e non sarebbe vagliata e decisa, per nulla, in seno all’organo consiliare.

Si potrebbe obiettare che, nelle ultime due ipotesi delineate, si rievocherebbero sistemi elettorali ormai superati, facendo un passo indietro.

Tuttavia, come l’esperienza dimostra, non sempre il ritorno al passato realizza una sostanziale ‘involuzione’.

Talora<sup>128</sup>, poi, ci si è schierati in favore, oltre che dell’elezione indiretta, anche, e in alternativa, dell’elezione diretta, ma con cumulo dei mandati; soluzione che andrebbe estesa, secondo questa dottrina, sia al Consiglio metropolitano, sia allo stesso Sindaco metropolitano.

La previsione di un possibile cumulo delle cariche, quantomeno tra il Sindaco metropolitano e quella di Sindaco di uno dei Comuni dell’area, potrebbe essere, però, se non altro, inopportuna, stanti soprattutto le difficoltà ad assolvere le funzioni relative ad entrambi i ruoli da parte del soggetto investito. Ciò, non solo per questioni di tempo, che potrebbe essere non sufficiente, ma anche, e soprattutto, per la complessità e per la diversità delle funzioni tra i due enti, con duplicazione di responsabilità.

La Conferenza metropolitana potrebbe restare presieduta dal Sindaco metropolitano ed essere composta, altresì, dai Sindaci di tutti gli altri Comuni facenti parte dell’area metropolitana. I suoi componenti potrebbero svolgere solo funzioni di iniziativa, di proposta e consultive. Non pare, invece, opportuno che tale consesso continui ad esercitare (anche) funzioni deliberative, come prevede la l. n. 56/2014<sup>129</sup>.

Infine, non paiono esservi particolari ostacoli a che sia costituita la Giunta metropolitana, prevista dallo schema di disegno di legge di riforma degli enti locali<sup>130</sup>.

Tale organo sarebbe presieduto dal Sindaco metropolitano e composto da un numero (stabilito in statuto e legato all’entità demografica dell’ente metropolitano) assai ristretto di

<sup>127</sup> Una simile ipotesi è prospettata, come soluzione *de minimis*, per ottemperare al monito della Corte costituzionale, da G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, cit., 6 s.

<sup>128</sup> Cfr. M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di Comuni*, in L. VANDELLI - G. GARDINI - C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 115 ss.

<sup>129</sup> Previsto pure dalla bozza del ddl, citato *supra*, nt. 14.

<sup>130</sup> Citato *supra*, nt. 14.

Assessori da esso nominati, con funzioni di collaborazione e supporto con il Sindaco metropolitano nel governo dell'ente. Esso, ove istituito, dovrebbe operare attraverso deliberazioni collegiali e compiere tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio metropolitano o alla Conferenza metropolitana.

Il Sindaco metropolitano nominerebbe, inoltre, tra i componenti di Giunta, il Vice Sindaco metropolitano, con funzioni vicarie e possibilità di ricevere (eventuali) deleghe.

Ove si concretizzasse in legge, invece, l'ipotesi di elezione diretta e a suffragio universale del solo organo consiliare, come anzidetto, ciò dovrebbe comportare, anche per la Giunta metropolitana, il sistema dell'elezione da parte del Consiglio metropolitano (al pari di quanto avveniva, come si è accennato<sup>131</sup>, per le Province e per i Comuni prima dell'entrata in vigore della l. n. 81/1993).

Una soluzione del genere precluderebbe la possibilità di nomina di soggetti esterni all'organo consiliare, potrebbe non essere, però, conveniente per due ordini di ragioni. Da un lato, perché potrebbe determinare un'attenuazione del rapporto fiduciario tra Sindaco e Assessori metropolitani, favorendo situazioni di attrito; dall'altro, perché tra i Consiglieri non necessariamente devono essere presenti soggetti con le competenze tecniche, nelle diverse branche amministrative, indispensabili per assolvere al delicato compito di Assessore metropolitano.

In ogni caso, va segnalato che la presenza di ben quattro organi di governo, nell'apparato della Città metropolitana, potrebbe ritenersi sovrabbondante e determinare una frantumazione di competenze, considerato anche il ruolo e le funzioni della dirigenza, alla luce del principio di distinzione tra l'attività politico-amministrativa e quella gestionale.

Una soluzione ipotizzabile, almeno *prima facie*, sarebbe quella di sopprimere la Conferenza metropolitana che, di per sé, per come è congegnata, appare un consesso non essenziale. Potrebbe disincentivare, tuttavia, una prospettiva del genere la considerazione che si tratta di un organo che, per la sua composizione, risulta espressione democratica dei cittadini residenti nei Comuni dell'intera area<sup>132</sup>.

Se il Consiglio metropolitano fosse proiezione diretta ed immediata della comunità metropolitana, sarebbe quantomeno più razionale e più aderente al principio democratico assegnare legislativamente ad esso la competenza all'approvazione dello statuto dell'ente in esame e alla Conferenza metropolitana (ove non destituita) il (solo) compito di esprimere il suo parere; invertendo, in tal modo, l'ordine delle attuali competenze.

Per quanto attiene all'attribuzione al Sindaco metropolitano del potere di proposta del bilancio da sottoporre, al Consiglio, per l'approvazione<sup>133</sup>, va detto che essa potrebbe apparire singolare, considerando l'esperienza degli enti territoriali.

<sup>131</sup> *Supra*, par. 3.

<sup>132</sup> In base allo schema del ddl, citato *supra*, nt. 14, «La Conferenza metropolitana ha poteri deliberativi, propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9».

<sup>133</sup> Si tratta di una previsione già vigente e, peraltro, presente anche nella bozza del ddl, citato *supra*, nt. 14. In base a quest'ultimo, però, sarebbe semplificata la procedura rispetto a quella attuale, con l'espressione, senza particolari formalità, del solo il parere da parte della Conferenza metropolitana.

Invero, la proposta di bilancio presuppone la competenza di un organo che abbia un 'presidio generale e sostanziale' sull'attività amministrativa, che la Conferenza metropolitana non possiede affatto e neppure deterrebbe l'ipotetica, istituenda, Giunta metropolitana, in quanto collegio ristretto, con competenze residuali. Poiché il bilancio (specie quello preventivo) ha una valenza politica, si rende quantomeno opportuno (se non necessario) che il potere di proposta sia intestato al Sindaco metropolitano, fermi restando il previo parere della Conferenza metropolitana e la predisposizione tecnica del bilancio stesso di spettanza del dirigente preposto al settore.

In ogni caso, avrebbe sicuramente ripercussioni positive sulla celerità dell'attività amministrativa e riflessi favorevoli sul piano della finanza pubblica una riduzione, sia pur non drastica, del numero dei componenti dei Consigli metropolitani.

In conclusione, si appalesa necessario un intervento del legislatore che adotti soluzioni idonee a conferire, alle Città metropolitane, una fisionomia più definita, incrementandone la connotazione democratica.

L'ordinamento degli enti metropolitani, istituiti in luogo di talune Province solo dove sussistano le particolari condizioni di legge (indicate), andrebbe razionalizzato in congruenza (in particolare) con i principi di cui agli artt. 1, 3, 5, Cost., e con il disposto degli artt. 97, 114, 117 e 118, Cost., contemperando le esigenze, talora di segno diverso, che tali norme sottendono.

In una prospettiva di riforma, pare corretto ritenere che le funzioni delle istituzioni metropolitane non debbano essere modificate in maniera troppo marcata, ma restare, prevalentemente, di 'carattere generale' (pianificazione, programmazione, coordinamento dei Comuni) e, in misura più ridotta, di amministrazione attiva-gestionale.

Queste ultime competenze non appaiono neppure teoricamente sopprimibili, né ridimensionabili in modo rilevante, anche perché una parte delle funzioni dello stesso tipo sono ascritte alle Province e sono qualificate, per esse, 'fondamentali' (si pensi alla gestione dell'edilizia scolastica, a quelle in materia di trasporti e di strade).

Sicuramente, se determinate funzioni sono considerate fondamentali dal legislatore (statale), per le Province, e tale presupposto non fosse insussistente, esse dovrebbero transitare, con le eventuali razionalizzazioni, in capo all'ente che subentra, in quanto amministrazione di maggiore prossimità ed affinità rispetto alle istituzioni provinciali.

Se le funzioni in questione fossero soppresse, cioè non assegnate o allocate in capo ad alcun ente, si potrebbero vulnerare interessi pubblici (anche) primari.

Se alcune di esse venissero conferite, dalla legge, ad altri enti (come i Comuni), andrebbe vagliata la legittimità delle norme attributive, alla luce, soprattutto, dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., oltre che l'opportunità di tale opzione dal punto di vista politico.

Sotto tale profilo, va evidenziato che determinate funzioni amministrative (si pensi alle competenze in materia ambientale) potrebbero (pure) essere affidate ad altri soggetti pubblici, considerando, altresì, che esse non necessariamente devono essere svolte da enti territoriali.

Ove si concretizzasse l'ipotesi dell'ampliamento delle funzioni provinciali<sup>134</sup>, si determinerebbe una sensibile valorizzazione del ruolo complessivo degli enti di area vasta nel sistema delle autonomie locali. Ma una simile prospettiva renderebbe ancor più problematica la mancanza, in capo agli enti intermedi, di organi di governo direttamente rappresentativi della relativa comunità.

In conclusione, a Costituzione invariata, le linee fondamentali dell'ordinamento degli enti metropolitani, positivamente realizzate dalla legge Delrio, non andrebbero, comunque, stravolte<sup>135</sup>. Il legislatore ordinario dovrebbe ispirarsi, in sede di revisione della disciplina delle amministrazioni metropolitane e, nello specifico, nel ricalibrare la legislazione elettorale e la normativa sugli organi di governo, ai principi *utile per inutile non vitiatur* ed *in medio stat virtus*.

---

<sup>134</sup> V. *supra*, nt. 14.

<sup>135</sup> Cfr. C. TUBERTINI, *La Città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G.C. DE MARTIN - F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, spec. 234, la quale osserva, in merito alle Città metropolitane, come «sia altamente rischiosa qualunque operazione che tenda a portare su un piano generale giudizi di valore, e conseguenti ricette, per migliorare il loro attuale, assai precario stato di salute». Sul punto v. V. TEOTONICO, cit., 363 s. e, spec., 393, secondo cui «il preteso riordino» (in vista del quale la l. n. 56/2014 è stata adottata), «ha finito, paradossalmente, per produrre un ennesimo elemento di confusione, se non di vera e propria incoerenza, nel nostro sistema autonomistico».