

8 APRILE 2015

Il sindaco di diritto e l'elezione a
suffragio universale e diretto
nelle città metropolitane

di Matteo Barbero ed Elisabetta Vigato



Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane^{*}

di Matteo Barbero

Funzionario della Regione Piemonte

e

Elisabetta Vigato^{}**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Padova

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il sindaco di diritto. - 2.1. I motivi di ricorso. - 2.3. Le argomentazioni della Corte. - 2.4. Considerazioni critiche. - 3. L'ipotesi di elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. - 3.1. I motivi di ricorso. - 3.2. Le argomentazioni della Corte sulla possibilità di elezione diretta: osservazioni critiche. - 3.3. La mancata presa di posizione sul regime differenziato per le città metropolitane superiori a tre milioni di abitanti (la deroga nella deroga). - 4. Conclusioni.

1. Premessa

Fra le numerose questioni di costituzionalità della L. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) affrontate dalla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, in questa sede ci si sofferma su quelle relative alla forma di governo delle neo-istituite città metropolitane, allo scopo di evidenziarne alcune evidenti criticità, che non sembrano essere state risolte dalla sentenza.

In via preliminare, giova richiamare brevemente il contenuto delle norme di riferimento, per esaminare successivamente le argomentazioni delle regioni ricorrenti e quelle della Corte.

* Contributo richiesto dalla Direzione.

** I paragrafi da 1 a 2.4 sono stati redatti da Matteo Barbero; i paragrafi da 3 a 3.3 sono stati redatti da Elisabetta Vigato. Il paragrafo 4 è stato redatto congiuntamente.



Vengono in considerazione, a tal proposito, i commi 7, 8, 9, 19, 22, 25 e 42 dell'art. 1 della citata L. 56. Il comma 7 stabilisce che sono organi della città metropolitana il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. I commi 8 e 9 individuano poteri e competenze dei suddetti organi. In particolare, il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, nonché esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi, approva in via definitiva i bilanci dell'ente, ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. La conferenza metropolitana, invece, ha poteri propositivi e consultivi, “secondo quanto disposto dallo statuto”, adotta o respinge lo statuto medesimo e le sue successive modificazioni (con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione residente), ed esprime il parere sui bilanci dell'ente.

Il successivo comma 19 prevede che il sindaco del comune capoluogo è di diritto il sindaco metropolitano, mentre il comma 25 stabilisce che il consiglio metropolitano – composto, ai sensi del comma 22, dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile a seconda della consistenza demografica della città metropolitana – è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della città metropolitana e che sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. Il comma 42 dell'art. 1, infine, prevede che la conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la presiede, e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana.

2. Il sindaco di diritto

2.1. I motivi di ricorso

La disciplina richiamata è stata oggetto di censure da parte di tutte le ricorrenti che hanno dubitato della sua compatibilità, oltre che con il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni (profilo che in questa sede non viene trattato), anche con i principi (di rango decisamente più elevato) della rappresentanza politica democratica e della sovranità popolare riconosciuti sia dalla Costituzione che dalla Carta europea dell'autonomia locale.

Non solo nessuno degli organi delle città metropolitane è eletto direttamente dai cittadini, ma soprattutto – si rileva nei ricorsi – mancherebbero, nella *governance* di tali enti, gli standard minimi di rappresentatività e responsabilità politica che devono essere rispettati, anche nel caso di



elezioni di secondo grado, per poter configurare una forma di governo effettivamente democratica.

In questa prospettiva, le censure regionali si appuntano su tre aspetti.

In primo luogo, viene contestata la previsione di “una nuova ed anomala figura di autorità politica” rappresentata da un sindaco (quello metropolitano) identificato “di diritto” (salva, come si vedrà, contraria previsione statutaria) con quello del comune capoluogo. Tale soluzione viene criticata, in quanto impone all’intero corpo elettorale metropolitano le scelte operate dai soli elettori del capoluogo. Invero, il comma 22 consente agli statuti di prevedere l’elezione diretta del sindaco metropolitano, ma su base meramente facoltativa e inoltre subordinando tale facoltà ad una duplice condizione e ad un percorso normativo ed amministrativo piuttosto complesso, su cui torneremo *infra*.

In secondo luogo, i ricorsi e in particolare quello della regione Veneto, stigmatizzano la mancanza di qualunque meccanismo di responsabilità politica nei confronti dei veri organi decisionali delle città metropolitane, ossia il sindaco ed il consiglio. Ciò trova conferma, oltre che nel dettato normativo, anche nella nota n. 1/2014, del 23/10/2014, della Presidenza del consiglio dei Ministri, a firma del Ministro per gli Affari Regionali, dove espressamente si nega che sia possibile, nei nuovi statuti sia delle città metropolitane che delle province, prevedere “in assenza di ogni previsione legislativa in merito”, l’applicazione al sindaco metropolitano e al presidente di provincia dell’istituto della mozione di sfiducia disciplinato dall’art. 52 del Tuel. Infatti i sindaci metropolitani ricoprono l’incarico in virtù della omologa carica nel comune capoluogo (salva l’ipotesi di elezione diretta di cui si è detto) e, come tali, sono inamovibili fintanto che permangono nella carica comunale, come conferma il comma 21, che introduce un particolarissimo meccanismo “*simul stabunt simul cadent*” in base al quale, quando avviene il rinnovo del consiglio del comune capoluogo e quindi cessa il mandato del relativo sindaco, si procede a nuove elezioni anche del consiglio metropolitano. In entrambi i casi, la legge prevede esplicitamente la decadenza solo in caso di perdita dei requisiti di sindaco del comune capoluogo.

Il terzo punto oggetto di contestazione riguarda la conferenza metropolitana, la quale, pur essendo l’unico organo composto da soggetti eletti direttamente e rappresentativo dell’intera comunità di elettori del territorio di riferimento, dispone di poteri assai limitati e non esercita alcuna funzione che sia tipica di una camera elettiva, a partire, come visto, dal controllo politico sul sindaco. Ad essa, infatti, è riservato un potere deliberativo circoscritto alla sola adozione dello statuto (che la conferenza può approvare o respingere – salvo, se non approvato nei termini, l’esercizio del potere sostitutivo - ma non modificare) e all’espressione del parere obbligatorio



sugli schemi di bilancio, nonché poteri esclusivamente “propositivi e consultivi”, peraltro integralmente rimessi alla disciplina degli statuti.

2.2. Le argomentazioni della Corte

Le questioni sopra richiamate sono state tutte decise nel senso dell’infondatezza con le argomentazioni contenute nei paragrafi 3.4.3. e 3.4.4 della sentenza in commento.

In termini più generali, quest’ultima respinge il tentativo delle difese regionali di ricondurre l’utilizzazione del termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al comma 2 dell’art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali. Argomento, quest’ultimo, ritenuto “non condivisibile” già dalla sentenza n. 365 del 2007. Quest’ultima, invero, censurò la legge della regione Sardegna n. 7/2006 laddove riferiva al livello regionale l’attributo della sovranità. Nella pronuncia in commento, la Corte precisa ulteriormente che “La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall’art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost. non implicano (...) ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”. Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, ricorda la Corte, è stata, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come i principi di adeguatezza e differenziazione comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. Infine, viene richiamata la risalente (e criticata da Elia¹) sentenza n. 96 del 1968, dove la Corte ha affermato la compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, “che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato”.

Le censure più specifiche e rilevanti, tuttavia, riguardavano la figura del sindaco metropolitano e i limitati poteri della conferenza metropolitana.

Rispetto ad esse la Corte si limita ad evidenziare che l’individuazione nel sindaco del comune capoluogo “non è irragionevole” in fase di prima attuazione della riforma, attesi il particolare ruolo e l’importanza del “centro” intorno a cui si aggrega il nuovo ente. Tale soluzione,

¹ ELIA L., *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.* 1968, pp. 1530, ss.



puntualizza ancora la sentenza, non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco.

Per quanto concerne, invece, la conferenza metropolitana, le censure formulate in ragione del carattere riduttivo delle rispettive attribuzioni nel contesto del sistema di governo della città metropolitana, sono - afferma la sentenza riproponendo testualmente l'argomentazione dell'Avvocatura di Stato - "agevolmente" superate dalla considerazione che tale organo può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell'ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano.

2.3. Considerazioni critiche

Le argomentazioni della Corte, invero forse troppo sbrigative data la rilevanza del tema, non appaiono esaurienti.

Partendo dalle censure più specifiche, pare tutt'altro che convincente l'affermazione secondo cui quella del sindaco "di diritto" rappresenta una semplice previsione di prima attuazione della riforma. Al contrario, essa costituisce, come rilevato dai ricorsi regionali, una possibilità stabilmente introdotta nell'ordinamento, oltretutto derogabile, per quanto riguarda le città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti, solo sperando una complessa procedura di scorporo del comune capoluogo. Non è certo un caso che ben cinque dei sette statuti sinora approvati mantengano la soluzione del sindaco di diritto (Torino, Genova, Bologna, Firenze, Bari).

Viene così introdotta nell'ordinamento, come rilevato dal ricorso della regione Veneto, "una nuova ed anomala figura di autorità politica - appunto definita dalla legge n. 56 come "sindaco di diritto" - a cui, tuttavia, sono conferiti poteri analoghi a quelli del sindaco di ogni Comune". Il sindaco metropolitano, infatti: "rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto"; propone gli schemi di bilancio dell'ente che sono adottati dal Consiglio metropolitano (comma 8); può assegnare (comma 41) "deleghe a consiglieri metropolitani". Si tratta, quindi, di poteri monocratici molto forti, sostanzialmente analoghi (salvo che per le altre funzioni che al sindaco possono essere attribuite quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge) a quanto prevede, riguardo al sindaco di un qualsiasi comune, l'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000: "1. Il



sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. 2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia”.

Posto che sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti costituisce il nucleo essenziale della funzione di un sindaco², non appare convincente sotto il profilo della ragionevolezza che nei confronti del sindaco di un qualsiasi comune venga previsto un meccanismo di responsabilità politica (sia derivante dall'elezione diretta, sia dalla possibilità di essere sfiduciato dal consiglio comunale), mentre tutto ciò manchi del tutto nel caso del sindaco di diritto di una città metropolitana (che rispetto all'intera popolazione di riferimento è semplicemente eteroimposto³ e che risulta inamovibile, in quanto, appunto, “di diritto”).

L'unica possibile giustificazione sotto il profilo della ragionevolezza, invero, poteva derivare dal tipo di funzioni assegnate alla città metropolitana, qualora queste fossero state di mero coordinamento⁴, senza assumere prettamente natura politica.

Al contrario, i ricorsi dimostravano che nell'impianto della legge n. 56/2014 la città metropolitana svolge vere e proprie funzioni di “governo politico” dell'area vasta: ad essa, infatti, sono attribuite tutte le funzioni fondamentali delle province riordinate ed altre, come la pianificazione territoriale generale. Quanto alle funzioni delle province riordinate occorre precisare che il comma 85 ha mantenuto alle province molte delle precedenti funzioni fondamentali (ad esempio gestione dell'edilizia scolastica, pianificazione dei servizi di trasporto, costruzione e gestione delle strade, ecc.) che costituiscono tradizionalmente funzioni di governo politico. Quanto alla nuova funzione della pianificazione territoriale generale assegnata alla città metropolitana è indubbio che si tratta di una funzione di pianificazione destinata a sovrapporsi ai piani comunali e quindi anch'essa decisamente attinente al governo politico. Ad esempio, il ricorso del Veneto portava l'esempio dello statuto della città metropolitana di Milano, dove tale funzione è stata declinata

² CERULLI IRELLI V., NARDUCCI R., ROSSANO C., *Gli organi di governo locale, il procedimento deliberativo degli organi istituzionali*, in AA.VV., *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Roma, p. 111.

³ Nel ricorso della regione Veneto si evidenzia l'esempio della città metropolitana di Venezia, dove il sindaco del Comune capoluogo viene imposto agli oltre 400 mila elettori della provincia di Venezia.

⁴ PATRONI GRIFFI F., *La città metropolitana nel disegno generale di riordino del territorio*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, p. 7.

nell'art. 20 prevedendo che il piano territoriale metropolitano “fissa vincoli e obiettivi all'attività dei comuni e produce effetti diretti nei confronti dei comuni e dei privati” con riguardo a materie come perequazione, compensazione, determinazione degli oneri di urbanizzazione. Peraltro, occorre anche considerare che la città metropolitana (comma 47) succede alla provincia anche nella titolarità dei tributi propri derivati, in relazione ai quali esercita i margini di autonomia impositiva previsti dalla legge⁵.

Una volta ricostruito il quadro competenziale della città metropolitana, non appare quindi sostenibile che questa eserciti funzioni di mero coordinamento o che si tratti di un mero ente “amministrativo” e non “politico”. Al contrario, la città metropolitana svolge forti funzioni di governo politico, che richiederebbero fisiologicamente di essere affidate ad organi politicamente responsabili nei confronti dell'intero corpo elettorale di riferimento o perlomeno che questi fossero in grado di far valere una adeguata responsabilità politica nei confronti degli organi effettivamente decisionali.

Al vuoto di responsabilità politica, peraltro, non può sopperire la conferenza metropolitana, l'organo assembleare che riunisce tutti i sindaci del territorio, dal momento che questo non solo risulta titolare di blandi poteri, del tutto marginali e circoscritti ma, soprattutto, non dispone del potere di sanzionare con un voto di sfiducia l'operato degli altri due organi.

La sentenza in commento non coglie quindi che la vera e più palese alterazione del disegno costituzionale non deriva 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 decisionali. Tale non è, come detto, la conferenza metropolitana, per la limitatezza dei relativi poteri, tale non è il consiglio metropolitano, dove è rappresentata solo una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento⁶ e tale non è il sindaco metropolitano, allorché sia identificato di diritto con quello del capoluogo.

Parimenti, la Corte glissa sulla mancanza di efficaci strumenti di controllo politico sull'operato degli organi autenticamente decisionali e quindi sulla mancanza di responsabilità politica. Anche a

⁵ In base al capo II del d.lgs. n. 56 del 2011 sull'imposta provinciale di trascrizione è possibile deliberare un aumento fino al 30% dell'importo stabilito dallo Stato; sull'aliquota dell'imposta RC auto, pari al 12,5%, può essere deliberata una variazione in aumento o diminuzione pari a 3,5 punti percentuali; può essere istituito un tributo di scopo provinciale.

⁶ Il ricorso della regione Veneto proponeva l'esempio, al riguardo, delle recenti elezioni del consiglio metropolitano di Milano. Su 134 comuni interessati e 2.056 aventi diritto al voto, i 24 eletti provengono da 14 comuni, la cui popolazione nel complesso è circa metà di quella dell'intera Provincia. Gli elettori insiti in circa metà della popolazione della provincia di Milano, così come i 120 comuni che non hanno ottenuto eletti, quindi, non avranno voce in capitolo nelle scelte che saranno assunte dagli organi di governo della città metropolitana, perché la conferenza metropolitana dispone solo di poteri propositivi e consultivi.



voler in ogni caso ammettere (contraddicendo la richiamata interpretazione della Presidenza del consiglio) che lo statuto possa prevederli nei confronti del sindaco eletto direttamente o del consiglio, rimane fermo che si tratterebbe, anche in tal caso, di una mera facoltà (e in ogni caso, per definizione, non sono ammissibili verso il sindaco di diritto). Peraltro, nell'impianto della legge, non rimane nemmeno chiaro cosa possa succedere in caso di blocco del processo decisionale, dovuta all'insorgere di un insanabile contrasto tra sindaco e consiglio o tra questi e la conferenza.

In conclusione, la sentenza in commento sembra sovrapporre in maniera eccessivamente semplicistica il meccanismo dell'elezione diretta degli organi con l'esigenza di rappresentatività e della responsabilità politica degli stessi (che discende dagli artt. 1 e 114 Cost.).

Eppure la sentenza, nel respingere anche le censure relative alla lamentata violazione della Carta europea dell'autonomia locale (di cui viene, peraltro, riaffermata la natura di documento di mero indirizzo già riconosciuta nella sentenza n. 325 del 2010), contraddittoriamente si sofferma sull'esigenza di un'effettiva rappresentatività delle comunità interessate. Rappresentatività che, nella fattispecie, non pare affatto garantita, contrariamente a quanto afferma la Corte, dalla prevista sostituzione di coloro che sono componenti "*ratione muneris*" dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus*. Nel caso del sindaco di diritto, infatti, il *munus* è espressione, come visto, di una comunità territoriale diversa (almeno in parte) da quella cui fa riferimento l'organo indirettamente eletto.

La stessa Corte, del resto, implicitamente ammette l'esistenza di tale *vulnus* (non presente nella disciplina riguardante le province) allorché, respingendo le censure relative al comma 6 della L. 56/2014, riconosce che la possibilità di adesione (sia pure *ex post*) da parte di altri comuni alla città metropolitana riconosciuta da tale norma comporta "per implicito" la speculare facoltà di uscirne da parte di quelli della provincia omonima. E in questi termini, posto che la facoltà di uscire non era prevista dalla L. 56/2014, la sentenza si configura come una interpretativa di rigetto, che potrebbe però aprire la strada a una fuga dei comuni dalla città metropolitana, a questo punto rompendo quella possibilità di governo dell'area vasta omogenea che costituisce la *ratio* della città metropolitana⁷. Forse, quando non vengono rispettati, i principi tendono, per così dire, a

⁷ Sorprende che, nelle motivazioni, la sentenza ometta di prendere in considerazione una censura della regione Veneto che prospettava, in relazione al comma 6, una violazione del principio di ragionevolezza riguardo alla rottura del principio di continuità territoriale, perché consentendo l'adesione alla città metropolitana dei soli comuni capoluogo si possono verificare situazioni a macchia di leopardo. Ad esempio il Comune Padova potrebbe attivarsi per aderire alla città metropolitana di Venezia, ma il Comune di Legnaro, che si trova subito dopo Padova e prima di Venezia, potrebbe non aderirvi;



“vendicarsi” e in questo modo quella superficialità con cui la Corte sembra liquidare la questione del deficit di responsabilità politica la costringe a prevedere una *exit strategy* che tuttavia contraddice l'essenza e la funzionalità stessa della città metropolitana⁸.

3. L'ipotesi di elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano

La sentenza che qui si annota non sembra offrire motivazioni esaustive nemmeno rispetto alle censure delle regioni ricorrenti relative al comma 22, il quale prevede la possibilità di derogare, per scelta statutaria, al modello di governo generale di secondo grado prefigurato per le città metropolitane.

Tale disposto conferisce allo statuto delle città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti la facoltà di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni: i) approvazione del sistema elettorale con legge statale; ii) articolazione del territorio del comune capoluogo in più comuni, entro la data di indizione delle elezioni. Tale articolazione deve avvenire su proposta del consiglio comunale del comune capoluogo adottata secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 4, del Tuel (ovvero col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati o, in alternativa, della maggioranza assoluta espressa per due volte consecutive), la quale deve essere poi sottoposta a referendum tra tutti i cittadini dell'area metropolitana ed approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto; iii) istituzione dei nuovi comuni e loro denominazione ad opera della regione ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.

E' appena il caso di sottolineare che le suddette condizioni sono espressamente qualificate dal legislatore come *necessarie*⁹.

3.1. I motivi di ricorso

Volendo esaminare i principali motivi di doglianza sollevati dalle ricorrenti si rileva che la Campania e la Puglia avevano ravvisato, nella norma in questione, una lesione della competenza

analogamente, il Comune di Treviso potrebbe aderire alla città metropolitana di Venezia, ma non il Comune di Roncade.

⁸Questa nuova possibilità dell'*exit strategy* potrebbe peraltro conferire ai comuni un notevole potere di negoziazione in sede di redazione statutaria: non va dimenticato, infatti, che spetta alla conferenza metropolitana - comprensiva di tutti i sindaci - approvare lo statuto.

⁹ Art. 1, co. 22, l. n. 56/2014: "(...) E' inoltre condizione *necessaria*, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. (...) E' altresì *necessario* che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione."



regionale di tipo residuale. Difatti, il procedimento di modifica delle circoscrizioni comunali - presupposto per l'elezione a suffragio universale e diretto - non rientrerebbe nell'ambito di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. (che, come è noto, riserva alla competenza statale la sola "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, Province e città metropolitane"), ma dovrebbe ricondursi all'art. 117, comma 4, Cost.

La regione Veneto aveva poi evidenziato l'irragionevolezza derivante dalla difficile praticabilità del procedimento previsto dal comma 22 per consentire l'elezione diretta (delibera del consiglio del comune capoluogo, legge dello Stato sul sistema elettorale, leggi regionali recanti la disciplina delle consultazioni referendarie e quindi leggi regionali di istituzione di nuovi comuni) al punto da imporre, di fatto, la soluzione del sindaco di diritto. E, invero, si tratta, di adempimenti gravosi e di non immediata applicabilità che compromettono la reale possibilità che la città metropolitana si doti, fin da subito, di una forma di governo eletta a suffragio universale e diretto.

Inoltre, le ricorrenti avevano dedotto la violazione dell'art. 133, comma 2, Cost., il quale contempla una riserva costituzionale a favore della legge regionale in materia di istituzione di nuovi comuni o modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni. La Campania, in particolare, aveva sostenuto la manifesta incostituzionalità della norma anche nella parte in cui dispone che le proposte di nuove articolazioni del territorio siano sottoposte a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, con approvazione dalla maggioranza dei partecipanti al voto. Tale disposizione avrebbe colliso con la riserva statutaria regionale in materia di regolamentazione del referendum sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali *ex art.* 123, comma 1, Cost.

3.2. Le argomentazioni della Corte sulla possibilità di elezione diretta: osservazioni critiche

La Consulta, nel ritenere che la disposizione in commento superasse la verifica di costituzionalità, ha argomentato sul punto con motivazioni non sempre chiare e che, per certi versi, appaiono persino tautologiche.

Con riferimento al profilo competenziale, la sentenza si è limitata a ricondurre la materia alla competenza statale esclusiva "legislazione elettorale (...) di (...) città metropolitane", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., superando così i profili di legittimità costituzionale connessi alla competenza residuale regionale e accogliendo *in toto* la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato. La sentenza ha inoltre affermato la conformità della disciplina che stabilisce l'obbligo di articolare il comune capoluogo in più comuni con l'art. 133, comma 2, Cost., "non comprimendo in alcun



modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su(lla) base delle rispettive leggi regionali»".

I percorsi motivazionali offerti dalla Consulta si fermano qui, lasciando irrisolte numerose questioni interpretative.

In primo luogo, la Corte non si sofferma sulla ragionevolezza di una ipotesi "eccentrica"¹⁰ - come quella del necessario scorporo del comune capoluogo in più comuni - che sembra andare in direzione contraria rispetto alle finalità stesse della legge, che consistono, invece, nel semplificare l'ordinamento territoriale favorendo le fusioni - più che gli scioglimenti dei comuni.

Altra questione rimasta irrisolta è quella relativa al concetto di popolazione interessata al referendum: la L. n. 56/2014 è chiara nel coinvolgere obbligatoriamente tutti i cittadini della città metropolitana ma la giurisprudenza antecedente della Corte sembrerebbe optare - come opportunamente rilevato dalle ricorrenti - per il coinvolgimento delle (sole) popolazioni interessate alla variazione territoriale. Profilo, quest'ultimo, che comunque dovrebbe essere rimesso alla discrezionalità delle regioni. In dottrina¹¹, peraltro, non si è mancato di sottolineare che l'estensione del voto ai cittadini residenti negli altri comuni del territorio sarebbe motivato dalla considerazione che l'esito del referendum riguarda anche loro, dato che, da questo, dipenderà il sistema di governo dell'intera città metropolitana. Tale scelta tuttavia (che la Corte comunque non motiva) - come osservato dalla regione Campania - sembra porsi in aperto contrasto con una precedente decisione in cui la Consulta aveva stabilito che è costituzionalmente obbligatoria la consultazione delle popolazioni residenti nei territori che sono destinati a passare da un Comune preesistente ad uno di nuova istituzione, ovvero ad un altro Comune preesistente, fermo restando che "spetta alla legge regionale dare attuazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, individuando le popolazioni interessate alla variazione territoriale" (Corte cost., sent. n. 47 del 2003).

Occorre poi considerare che le argomentazioni suesposte, nella sistematica della sentenza, si intersecano con quelle relative al sindaco di diritto, figura che la Corte ha definito, come visto, "non irragionevole in fase di prima attuazione" e, comunque, "non irreversibile".

¹⁰ Cfr. al riguardo le osservazioni critiche di Corte dei Conti, *Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, A.S. 1212, Commissione affari costituzionali, Senato della repubblica, 16 gennaio 2014, p. 6.

¹¹ VANDELLI L., *Comma 22, Ipotesi di elezione diretta*, in VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, 2014, p. 82.



Una siffatta qualificazione potrebbe indurre a ritenere, *a fortiori*, che a regime tale figura sia, per l'appunto, irragionevole (del resto si sono evidenziati in precedenza, sub 2.4, gli aspetti di palese incoerenza del sindaco di diritto con l'ordinamento) e che sia giustificabile inizialmente - come espressamente statuisce la Consulta - (solo) in considerazione del "particolare ruolo e (del)l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana". Sembrerebbe derivarne, allora, da questo davvero poco chiaro ragionamento della Corte, la dirimente conseguenza dell'irragionevolezza della messa a regime del sindaco di diritto, con la conseguente illegittimità degli statuti che l'avessero appunto prevista in via definitiva.

E' infatti pur vero che a presidio della "non irreversibilità" del sindaco di diritto il comma 22 demanda allo statuto l'opzione per l'elezione diretta. Ma, nella sistematica delle legge, si tratta appunto solo di una opzione (messa ora in discussione dalla sentenza?) e in ogni caso, ciò che la Corte non sembra proprio cogliere è che l'ipotesi della elezione diretta si configura come una via difficilmente percorribile, che quasi obbliga, di fatto, al mantenimento del sindaco di diritto¹² e del sistema elettorale di secondo grado.

Peraltro, posto quanto sopra, è paradossale che la Consulta non motivi nemmeno intorno alla legittimità della "diabolica"¹³ sequenza amministrativa, sulla quale pure i ricorsi si erano soffermati, fatta di determinazioni in forma aggravata (una delibera del Comune capoluogo adottata con lo stesso procedimento previsto per lo statuto comunale dall'art. 6, comma 4, del Tuel), che, di fatto, è esposta al blocco sostanziale che potrebbe derivare dalla duplice inerzia del legislatore (statale e regionale). La prima si verificherebbe in assenza di legge elettorale, la seconda qualora la regione omettesse di disciplinare la consultazione referendaria o la procedura di istituzione di nuovi comuni. E allora, siccome l'elezione diretta presuppone l'emanazione da parte dello Stato della legge elettorale e posto che non risulta ancora sia stato presentato alcun disegno

¹² Il ricorso della regione Veneto, peraltro, evidenziava come una soluzione analoga a quella della legge n. 56/2014 non abbia precedenti a livello comparato. Infatti soluzioni analoghe a quelle del sindaco di diritto sono state adottate solo nei casi specifici in cui una conurbazione ruota intorno a un grande centro abitato, per cui la sproporzione nella popolosità e nel ruolo socio-politico viene talvolta legittimata: il sindaco diviene di diritto il capo della realtà metropolitana. In questo caso, però, gli altri sindaci hanno una rappresentanza nella effettiva sede deliberante: in sostanza, la presidenza affidata al sindaco ha come interlocutore una platea di pari livello, cui è affidato parzialmente o totalmente l'organo deliberante. La *leadership* comunale è in questo modo integrata in quella metropolitana, anche formalmente, sia nella fase deliberante che di guida dell'esecutivo. Nel caso della legge n. 56 del 2014 invece non si danno queste condizioni: ad esempio la città metropolitana di Venezia verrebbe guidata di diritto dal sindaco di Venezia che ha una popolazione di 264.044 abitanti e che diventerebbe di diritto il sindaco metropolitano di un'area - senza considerare le possibili ulteriori adesioni di altri comuni - di 855.142 abitanti (che è quella della omonima Provincia).

¹³ STAIANO S., *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio città metropolitane*, n. 3/2014, pp. 8 ss.



di legge in materia, sarebbe stato quanto meno auspicabile, da parte della Corte, un monito al legislatore statale a provvedere in tal senso.

Infine, la sentenza non sembra volersi esporre nemmeno sul procedimento delineato dal comma in esame che, per consentire l'elezione diretta, impone nella sostanza al comune capoluogo l'articolazione (o meglio lo scorporo) del proprio territorio in più comuni. Secondo parte della dottrina, la *ratio* della disposizione sarebbe netta e chiara: nel territorio di grandi aree “non possono coesistere enti sovrapposti, con duplicazioni di classi politiche, tensioni, concorrenza, rivendicazione di competenze, frammentazione di atti, procedure e poteri in ogni materia, con una conseguente inestricabile complicazione del sistema locale nociva per l'intero funzionamento del sistema economico e sociale del territorio”¹⁴. Insomma la *ratio* sottesa a questa ipotesi derogatoria sarebbe funzionale alla creazione di una città metropolitana elettiva in assenza di un grande comune centrale al proprio interno. E' però appena il caso di rilevare che una condizione di questo tipo favorisce contrasti mai sopiti, quali, a titolo meramente esemplificativo, quelli che da tempo postulano lo scorporo tra il Comune capoluogo di Venezia e la municipalità di Mestre e che, data l'affermazione della Corte sulla ragionevolezza del sindaco di diritto solo nella prima fase, potrebbero ottenere una nuova, forte, legittimazione.

3.3. La mancata presa di posizione sul regime differenziato per le città metropolitane superiori a tre milioni di abitanti (la deroga nella deroga)

Alcune regioni ricorrenti avevano censurato l'irragionevolezza del regime particolare previsto per le città metropolitane superiori a tre milioni di abitanti (Roma, Milano, Napoli): in particolare secondo la regione Veneto non sussiste nessuna logica giustificazione a tale discriminazione, posto che, se la motivazione è che, nel territorio di grandi aree, non possono coesistere enti sovrapposti, tensioni, concorrenza, rivendicazione di competenze¹⁵, davvero non si comprende perché lo scorporo venga imposto alle città metropolitane più piccole e non a quelle grandi. In deroga alla regola generale, infatti tali città metropolitane possono far luogo all'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale qualora lo statuto preveda più semplicemente la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lett. c), e qualora il comune capoluogo abbia effettivamente realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana. La Lombardia, peraltro, aveva sostenuto che la possibilità di articolare il territorio della città

¹⁴ IBIDEM, p. 81.

¹⁵ IBIDEM, p. 81.

metropolitana in zone omogenee, prevista dall'art. 1, comma 11, lett. c), non sarebbe rimessa alla sola volontà della città metropolitana, essendo subordinata alla preventiva proposta o intesa con la regione: tutto ciò configurerebbe un ulteriore adempimento idoneo ad aggravare il procedimento previsto per l'elezione diretta degli organi di questo specifico ente metropolitano. Se da un lato, infatti, tale ipotesi sembrerebbe più facilmente percorribile (e invero, Milano, Roma e forse Napoli stanno per adottarla)¹⁶ dall'altro non si comprende il nesso tra l'elezione di organi a suffragio universale e diretto con la richiesta articolazione dell'area metropolitana in zone omogenee, o con la ripartizione del territorio del Comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa, profili invece inerenti l'organizzazione e la distribuzione delle competenze e delle funzioni amministrative.

La sentenza, tuttavia, anche su questi profili non si espone e non affronta il profilo della legittimità costituzionale relativo all'introduzione di un siffatto regime differenziato per le sole città metropolitane sopra i tre milioni di abitanti.

4. Conclusioni

La fase di *start up* dei nuovi enti di governo delle aree vaste (città metropolitane, ma anche province) si sta rivelando assai più faticosa del previsto. Ciò senza dubbio soprattutto a causa delle complesse problematiche di carattere finanziario che stanno appesantendo la fase transitoria. Non secondarie, tuttavia, sono anche le questioni legate all'effettiva adeguatezza degli strumenti di *governance* a supportare il cambiamento imposto dalla riforma introdotta dalla L. n. 56/2014 sui quali Governo e Parlamento, prima, e Corte costituzionale, poi, sono fin qui sembrati poco sensibili.

Su questi aspetti, infatti, la sentenza non è sembrata offrire motivazioni adeguate e, spesso semplicemente ripetendo le osservazioni della Avvocatura di Stato, non sembra aver colto l'occasione per fornire un'adeguata impostazione costituzionale del processo di riforma, rispetto ai quali i suggerimenti della dottrina non erano davvero mancati¹⁷. Senza che fosse necessario

¹⁶ STERPA A., *La disciplina delle città metropolitane*, in STERPA A., GRANDI F., FABRIZZI F., DE DONNO M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015, p. 5.

¹⁷ Si vedano i contributi di: STAIANO S., *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, cit.; LUCARELLI A., *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *Federalismi.it*, n. 13/2014, p. 6 ss; CECCHETTI M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014; MONE D., *Città metropolitane, area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; SALERNO G.M., *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e*



sconvolgere l'impianto della legge, alcune storture avrebbero potuto essere corrette, ridando razionalità e respiro al processo di riordino.

Invece, nella parte in cui la sentenza si configura come una interpretativa di rigetto, costruisce una *exit strategy* per i comuni, che tuttavia potrebbe minare in radice la possibilità della città metropolitana di configurarsi come una semplificazione del governo dell'area omogenea; riguardo alla previsione del sindaco di diritto, definendolo una ipotesi "non irragionevole in fase di prima attuazione", lascia aperto l'(inquietante) interrogativo sulla sua eventuale irragionevolezza nella fase a regime, senza però preoccuparsi dell'inerzia del legislatore statale sulla disciplina del relativo sistema elettorale; quanto, infine, alla mancanza di rappresentatività e responsabilità politica dei veri decisori nella *governance* della città metropolitana, sembra affermare, ma senza chiarirlo (perché non risponde alle censure dei ricorsi, in particolare del Veneto), che gli statuti possono derogare alle disposizioni della L. 56/2014 attribuendo un ruolo molto più forte di quanto questa legge prevede per la conferenza metropolitana.

dubbi di costituzionalità, in *Federalismi.it*, n. 1/2014; PORTALURI P.L., *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.