federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

PAPER – 29 DICEMBRE 2021

Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale

di Marco Di Folco
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale *

di Marco Di Folco
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

1. Con la sent. n. 240 del 2021 la corte costituzionale risolve nel senso dell'inammissibilità le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla corte d'appello di Catania avverso le norme relative all'investitura del sindaco metropolitano di cui alla legge n. 56 del 2014 e alla legislazione regionale che ne ha recepito *in parte qua* i contenuti nell'ordinamento siciliano. La pronuncia riveste notevole interesse sotto un duplice profilo. Anzitutto essa applica per la prima volta a un campo diverso da quello delle elezioni politiche nazionali l'orientamento giurisprudenziale che ammette le questioni di costituzionalità promosse nell'ambito di giudizi principali volti all'accertamento della lesione del diritto fondamentale di voto, notoriamente coniato dalla sent. n. 1 del 2014. Nel caso di specie, infatti, il dispositivo di inammissibilità è motivato non sulla base della carenza dei requisiti che consentono di percorrere tale via, ritenuti anzi sussistenti, ma in ragione degli effetti eccessivamente manipolativi che sarebbero scaturiti da una decisione di accoglimento.

D'altra parte, la corte non rinunzia a rivolgere al legislatore un monito nel quale rimarca a chiare lettere come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano, fondato sulla investitura *ratione officii* del sindaco del comune capoluogo, risulti distonico rispetto alle coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, quanto all'assenza di strumenti attraverso i quali possa farsi valere la responsabilità politica dell'organo davanti agli elettori locali. In particolare, il giudice delle leggi rileva il venir meno dei presupposti che in passato avrebbero potuto giustificare (e in effetti, in occasione della sent. n. 50 del 2015, avevano discutibilmente giustificato) quel sistema, ivi compresa la mancata entrata in vigore della legge costituzionale che, nel 2016, si proponeva di decostituzionalizzare le province.

* Intervento al Convegno *"La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio"*, organizzato da *federalismi.it*, in collaborazione con Sapienza – Università di Roma, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi a Roma, il 20 dicembre 2021.

In questo quadro, s'intende sviluppare qualche rapida riflessione attorno al monito della corte, del quale si sono dianzi riassunti i contenuti, con l'obiettivo di misurarne le possibili ricadute sulla forma di governo degli enti di area vasta così come disciplinata dalla legge n. 56 del 2014.

2. Al riguardo occorre subito sottolineare che il ragionamento della Corte risulta interamente calibrato sul caso specifico del sindaco metropolitano. Quel che il monito richiede al legislatore al fine di evitare che la sentenza in esame possa essere in futuro doppiata da un'eventuale pronuncia di incostituzionalità è, dunque, il solo adeguamento della disciplina concernente tale organo; viceversa non è messa in discussione l'ulteriore scelta qualificante della legge n. 56 di imperniare l'organizzazione di governo degli enti di area vasta su meccanismi elettorali di secondo grado che, nella sostanza, configurano detti enti alla stregua di proiezioni istituzionali dei comuni del territorio.
Tanto discende, per cominciare, dall'impiego della disciplina legislativa riguardante le province quale *tertium comparationis* per dedurre l'irragionevole disparità di trattamento che gli elettori della città metropolitana riceverebbero rispetto a quelli della provincia medesima, essendo consentito solo a questi ultimi di eleggere l'organo monocratico dell'ente, seppure in via indiretta. Infatti tale tecnica argomentativa – che nella prospettiva della corte si radica soprattutto nella rilevazione di significative similarità tra città metropolitane e province sul piano delle circoscrizioni territoriali e della comune titolarità di funzioni non di mero coordinamento – pare presupporre un qualche apprezzamento circa la conformità a costituzione dell'assetto previsto per la formazione degli organi provinciali.
D'altra parte, quanto si è venuti fin qui dicendo emerge con una certa chiarezza dal riferimento che il monito reca alla discrezionalità del legislatore, dinanzi al quale, a parere della corte, si schiudono svariate possibilità tutte utili a porre rimedio all'accertata incostituzionalità delle norme oggetto di giudizio, consistenti nella scelta circa la natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero nell'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano.

3. Nondimeno, il ragionamento della corte lascia aperte questioni problematiche di non poco momento. In primo luogo 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 legge n. 56. 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 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.

In secondo luogo, è lecito nutrire qualche dubbio attorno alla effettiva idoneità della disciplina contenuta nella legge n. 56 a soddisfare in pieno quel principio di responsabilità politica degli organi di governo degli enti di area vasta dinanzi alle comunità di riferimento affermato dalla corte. Si pensi, esemplificativamente e a tacer d'altro, alle perplessità che in questa chiave potrebbero derivare dalla limitazione a sindaci e consiglieri comunali dell'elettorato passivo per l'elezione del consiglio provinciale, del consiglio metropolitano e del presidente della provincia; o, ancora, alla presenza di organi – quali la conferenza metropolitana e l'assemblea dei sindaci – da considerare, a parere di chi scrive, composti *ex lege* dai sindaci dei comuni del territorio e non, come pure talora si opina, frutto di una elezione diretta, non essendo la formazione dei medesimi imputabile al corpo elettorale metropolitano o provinciale unitariamente considerato.

4. Conclusivamente, il monito formulato dalla corte nella sent. n. 240 del 2021, pur rivolgendosi come si ribadisce alla disciplina del sindaco metropolitano, pone in risalto taluni aspetti - concernenti soprattutto la natura delle funzioni degli enti di area vasta e la responsabilità politica dei medesimi nei confronti delle comunità amministrate - i quali più ampiamente alimentano consistenti dubbi attorno alla costituzionalità delle opzioni attinte dal legislatore del 2014 sotto il profilo del radicale superamento del principio dell'elezione diretta per gli organi di governo delle città metropolitane e delle province.