

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 7 giugno 2022

***La sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling
in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore****

di Pietro Villaschi – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

ABSTRACT: With judgment no. 240/2021 the Constitutional Court returns to the controversial issue of the appointment of the Metropolitan Mayor and, more broadly, of the electivity of Metropolitan Cities and Provinces. After giving an overview of the reform carried out by Law no. 56/2014, this essay aims at focusing on the consequences of the overruling established by the Constitutional Court. Despite the decision of inadmissibility, the constitutional judges issue a strong warning to the Chambers, which requires to reflect on the most suitable electoral system for Metropolitan Cities in order to remedy the illegitimacy highlighted and on the possibility for the Constitutional Court to intervene in case of persistent inactivity of the Parliament.

SOMMARIO: 1. L'oggetto del giudizio. – 2. L'illegittimità accertata (ma non dichiarata) della designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano: le motivazioni della Corte costituzionale. – 3. Un *overruling* con luci e ombre. – 4. Coordinate per un futuro e necessario intervento del legislatore (ed una riflessione in caso di perdurante inerzia di quest'ultimo).

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. L'oggetto del giudizio

Con la sentenza n. 240/2021 la Corte costituzionale, pur pronunciandosi per l'inammissibilità delle questioni sollevate dal rimettente, torna, con una decisione densamente e consapevolmente argomentata¹, sul (controverso) sistema di designazione del Sindaco metropolitano e, più in generale, sul ruolo e sulla funzione degli enti di "area vasta", così come disciplinati dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio).

Oggetto del giudizio erano gli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (Norme in materia di enti di area vasta), e l'art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) per asserto contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 della Costituzione.

Tali disposizioni stabiliscono le modalità di designazione e di cessazione dalla carica da Sindaco metropolitano, prevedendo, in particolare, che «il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del comune capoluogo» (art. 13, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 15/2015 e, con eguale formulazione, art. 1, comma 19, della legge n. 56/2014) e che «qualora il Sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del comune capoluogo della Città metropolitana, il Vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo Sindaco metropolitano» (art. 14 della legge della Regione Siciliana n. 15/2015).

Al riguardo, è bene sin d'ora rilevare come la stessa Corte costituzionale precisi che le norme regionali impugnate abbiano contenuto in tutto e per tutto coincidente con quanto stabilito, in via generale, dalla legge n. 56/2014, in particolare all'art. 1, comma 19 (anch'esso oggetto, peraltro, del giudizio), e all'art. 1, comma 40, secondo periodo². Tale circostanza consente, quindi, al Giudice delle

¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 2, secondo il quale «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».

² Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto n. 6.3, laddove si evidenzia altresì che «l'adozione della legge regionale in esame è da ultimo approdata, sul punto delle modalità di designazione del sindaco metropolitano (già oggetto di esame da parte di questa Corte con la sentenza n. 168 del 2018), ad un risultato coerente con quanto stabilito, in via generale, dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, in base al quale i principi stabiliti in tale legge "valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane

Leggi di riferire l'insieme delle argomentazioni sviluppate nella pronuncia in commento non solo alla disciplina regionale, ma anche (e soprattutto) alle rispettive disposizioni della legge Delrio, in parte rivisitando - sia qui consentito anticiparlo - la propria precedente giurisprudenza³.

Ciò premesso, la controversia era scaturita nell'ambito di un giudizio promosso da un cittadino-elettore per l'accertamento del proprio diritto a che l'individuazione del Sindaco della Città metropolitana fosse determinata anche a mezzo della sua scelta elettorale e che questi fosse politicamente responsabile nei confronti di tutti i cittadini ivi residenti.

In particolare, la Corte d'Appello di Catania sollevava due questioni di costituzionalità.

Con la prima, il rimettente si doleva dell'incostituzionalità delle norme censurate nella parte in cui, prevedendo un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il Sindaco del Comune capoluogo e il Sindaco della Città metropolitana, tratterebbero in modo irragionevolmente diversificato i cittadini del Comune capoluogo della Città metropolitana che, con il loro voto, eleggerebbero, nella prospettiva del rimettente, sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio, rispetto a quelli di un Comune non capoluogo, cui invece sarebbe precluso contribuire a tale elezione, con conseguente violazione del loro diritto di voto.

Con la seconda, veniva dedotta l'illegittimità delle medesime disposizioni in ragione della disparità di trattamento - quanto all'esercizio del diritto di voto - che sussisterebbe tra i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana e i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente provinciale, i quali, a differenza dei primi, continuerebbero a partecipare, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del Presidente della relativa Provincia.

Il rimettente chiedeva, in sostanza, alla Corte costituzionale un intervento manipolativo, ossia che i cittadini non residenti nel Comune capoluogo potessero eleggere direttamente il Sindaco metropolitano o, in via subordinata, che il sistema di elezione indiretta, attualmente previsto per il Presidente della Provincia, fosse esteso anche al Sindaco metropolitano.

Trattasi di questioni che si inseriscono all'interno del (controverso) dibattito in merito alla conformità a Costituzione degli assetti organizzativi, funzionali ed elettivi degli enti di "area vasta", così come regolati dalla legge n. 56/2014, la quale, «in attesa della riforma del titolo V della parte

da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

³ Lo evidenzia chiaramente M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit., 3, secondo cui tale coincidenza «consente, evidentemente, allo stesso Giudice costituzionale di riferire tutti i contenuti della pronuncia, *omisso medio*, alla disciplina della legge n. 56 del 2014».

seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»⁴, ossia dell’approvazione della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi⁵ (vero convitato di pietra, come vedremo, di tutta la giurisprudenza costituzionale in materia), e nella cornice di un complessivo processo riformatore del sistema degli enti locali, ha proceduto all’istituzione delle Città metropolitane quali enti di area vasta e, parallelamente, ad un ridisegno (e ridimensionamento) delle Province che, nell’ottica del legislatore, sarebbe state di lì a poco de-costituzionalizzate proprio in conseguenza della riforma costituzionale *in itinere*⁶. In particolare, per quello che in questa sede più interessa, la legge in esame ha stabilito che il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, determinando, pertanto, un nesso di immedesimazione *ratione officii* tra le due cariche. Accanto al Sindaco metropolitano la legge n. 56/2014 ha poi configurato il Consiglio metropolitano come organo elettivo di secondo grado dalla durata quinquennale, composto dai sindaci e consiglieri dei comuni della Città metropolitana scelti tra i medesimi sindaci e consiglieri in carica⁷. Unica eccezione è rappresentata dalla possibilità che - al verificarsi di un complesso procedimento di “disarticolazione” territoriale in più comuni o, per i comuni con più di 3.000.000 di abitanti, della loro suddivisione in aree omogenee - lo statuto della Città metropolitana preveda che Sindaco e Consiglio metropolitano siano eletti direttamente con il sistema elettorale previamente determinato con legge statale: una strada, quella dell’elezione diretta,

⁴ Così, testualmente, l’art. 1, commi 1 e 51, della legge n. 56/2014 in apertura rispettivamente del *corpus* di disposizioni relative alle Città metropolitane e alle Province.

⁵ Ci si riferisce chiaramente al disegno di legge di riforma costituzionale, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, pubblicato in G.U. n. 88 del 15.4.2016.

⁶ In materia si rinvia a P. L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, 15-56; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, 1-420; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015, 1-424. Sull’evoluzione della città metropolitana dalla sua costituzionalizzazione a seguito della riforma del Titolo V del 2001 sino ad oggi, cfr. S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell’ordinamento della Repubblica*, Donzelli, Roma, 2009, XII-262; B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014, 2-6; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, 569-590; L. VANDELLI, voce “Città metropolitane”, in *Enc. Dir.*, vol. Ann. IX, Giuffrè, Milano, 2016; F. FABRIZZI, A. STERPA, voce “Città metropolitane”, in *Digesto/Pubbl.*, vol. Agg. VII, Wolters Kluwer, Milano, 2017; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, 63 ss.

⁷ Peraltro, va segnalato che la legge n. 56/2014 ha previsto come unica ipotesi di scioglimento del Consiglio metropolitano quella del rinnovo del consiglio del relativo Comune capoluogo, determinando così un forte nesso interrelazione tra i due organi, coerentemente con la posizione di preminenza che il legislatore voleva riconoscere al Comune capoluogo nella “costruzione” della Città metropolitana, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., 56-63. A completare il quadro degli organi della Città metropolitana, vi è, infine, la Conferenza metropolitana che è composta dal Sindaco metropolitano e dai sindaci dei diversi comuni.

pertanto possibile, ma con tutta evidenza derogatoria rispetto alla scelta principale del legislatore⁸.

Anche con riferimento alle Province la legge n. 56/2014, segnando un netto profilo di discontinuità rispetto al passato⁹, ha inteso strutturare tali enti come non direttamente e immediatamente rappresentativi delle comunità territoriali di riferimento: in particolare, ad essere eletto in via indiretta, oltretutto il Consiglio Provinciale, è il Presidente della Provincia. Quest'ultimo viene, infatti, scelto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia tra i sindaci della Provincia medesima il cui mandato non scada prima di diciotto mesi dallo svolgimento delle elezioni, dura in carica quattro anni e si rapporta al Consiglio provinciale, che permane in carica invece due anni e per il quale non è previsto, a differenza di quanto accade per il Consiglio metropolitano, alcun rinnovo in occasione della nuova elezione del Consiglio del Comune capoluogo¹⁰.

Così delineati i tratti essenziali della “riforma Delrio”, pur nella consapevolezza che la decisione in commento offre rilevanti spunti di riflessione anche con riferimento ai profili di carattere più squisitamente processuale, dal momento che la Corte costituzionale conferma (ed anzi rafforza) l’apertura inaugurata con la storica sentenza n. 1/2014 in merito all’ammissibilità di questioni promananti da azioni di accertamento inerenti i diritti elettorali tutte le volte in cui il dubbio di incostituzionalità sia altrimenti destinato a restare insuperabile¹¹, con il presente contributo ci si intende soffermare sui profili di merito esaminati dalla pronuncia.

La presa di posizione del Giudice delle Leggi, che segna un cambio di rotta rispetto alla

⁸ Cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali.*, cit., spec. 46-50. Se ne ricava, in altri termini, un *favor* del legislatore nei confronti della scelta della designazione di diritto del Sindaco metropolitano, testimoniato dal fatto che il procedimento per l’attuazione del sistema di elezione diretta è reso particolarmente gravoso.

⁹ Si consideri, infatti, che, sin dalla “riforma Rattazzi” del 1865, la normativa in materia aveva sempre previsto (almeno) l’elezione diretta dell’organo assembleare.

¹⁰ Cfr., per una ricostruzione d’insieme aggiornata, Camera dei Deputati-Servizio Studi, *Città metropolitane e Province*, 19 aprile 2021, 1-15.

¹¹ Sul tema la bibliografia è sterminata. Con specifico riferimento alla sentenza n. 240/2021 che, ad avviso dei primi commentatori, non solo confermerebbe, ma anzi costituirebbe un ulteriore sviluppo della linea argomentativa inaugurata con la sentenza n. 1/2014, avendo la Corte ritenuto ammissibile il ricorso all’azione di accertamento nonostante la controversia non fosse originata da una specifica vicenda elettorale, né la legge censurata fosse da ritenersi “prettamente elettorale”, cfr. A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, spec. 2-3; G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 2, secondo cui la pronuncia in esame avrebbe aperto la strada al «ricorso ad un’azione di accertamento simile nella sostanza dei suoi effetti processuali a una *Verfassungsbeschwerde*». Più in generale, in materia, cfr. F. BIONDI, *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”: la materia elettorale*, in V. MARCENÒ, M. LOSANA (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”. Incontro sulla giurisprudenza costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, 37-54.

giurisprudenza più risalente (in particolare, sentenze nn. 50/2015 e 168/2018¹²), impone, infatti, una riflessione sul delicato tema della necessaria elettività degli organi di vertice degli enti di area vasta costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. A venire in rilievo, come si avrà modo di verificare, è la tenuta dello stesso principio democratico e di sovranità popolare, nonché, allargando ancora di più il piano di indagine, il modo di intendere la rappresentanza e la responsabilità politica.

2. L'illegittimità accertata (ma non dichiarata) della designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano: le motivazioni della Corte costituzionale

Quanto alla prima questione di legittimità costituzionale, la Corte, non condividendo la prospettazione del rimettente, osserva che i cittadini residenti nel Comune capoluogo, all'atto di eleggere il loro Sindaco, non eleggono anche il Sindaco della Città metropolitana. La designazione del Sindaco metropolitano, invero, discende come automatismo di un *ulteriore e diverso* procedimento elettorale, ossia quello per l'elezione del Sindaco del Comune capoluogo, l'unico rispetto al quale si esprime la volontà dei cittadini residenti nel Comune capoluogo stesso. Secondo la Corte questi ultimi non concorrono, pertanto, con il loro voto all'elezione del Sindaco della Città metropolitana, ma solo a quello del Comune capoluogo e, conseguentemente, non sussisterebbe alcuna disparità di trattamento in danno dei cittadini residenti negli altri comuni ricompresi entro l'area della Città metropolitana medesima. Di qui la considerazione per cui la richiesta avanzata dal rimettente - ossia quella di prevedere un'elezione diretta del Sindaco metropolitano per tutti i residenti nella Città metropolitana - si tramuterebbe in un intervento manipolativo, prospettando un modello di designazione dell'organo di vertice della Città metropolitana completamente estraneo a quello concepito dal legislatore nel 2014 e attualmente non previsto nemmeno con riferimento ai cittadini del Comune capoluogo¹³.

Al medesimo esito di inammissibilità la Corte giunge anche con riferimento alla seconda questione di legittimità, con la quale, dedotta una disparità di trattamento tra i cittadini residenti in un Comune

¹² Come si dirà meglio oltre, nella sentenza n. 50/2015, la Corte dichiarò, infatti, non fondate le questioni di legittimità che avevano ad oggetto sia il modello di secondo grado previsto dalla legge n. 56/2014 con riferimento alle Province che quello delineato per le Città metropolitane; tale orientamento è stato successivamente confermato dalla sentenza n. 168/2018, con la quale la Corte ha accolto il ricorso dello Stato avverso la legge della Regione Sicilia, che aveva introdotto l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto 7.1.

non capoluogo di una Città metropolitana rispetto a quelli di un Comune non capoluogo presente all'interno di un territorio provinciale, il giudice a quo chiedeva di estendere il sistema di elezione di secondo grado previsto per il Presidente della Provincia al Sindaco metropolitano.

Ad avviso del Giudice delle Leggi, l'intervento richiesto avrebbe comportato un'ibridazione indebita tra due forme di governo profondamente differenti (quella metropolitana e quella provinciale)¹⁴. Infatti, il meccanismo di individuazione del Sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del Presidente della Provincia, dall'altro, non dovrebbero essere considerati in modo atomistico, prescindendo dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei rispettivi enti di area vasta. Nel caso delle Province - osserva la Corte - l'elezione di secondo grado del Presidente è combinata con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella biennale del Consiglio provinciale e con l'eleggibilità dei soli sindaci dei comuni il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalle elezioni. Ciò proprio al fine di evitare qualsiasi nesso di continuità, personale e funzionale, tra le due cariche.

Del tutto diversa invece la logica della forma di governo della Città metropolitana. In questo caso non è prevista una durata "predeterminata" della carica, la quale coincide *ratione officii* con quella del Sindaco del Comune capoluogo; tale profilo si combina con un perfetto parallelismo tra durata del Consiglio metropolitano e durata del Consiglio comunale. Siffatti elementi certificherebbero, in altri termini, la necessità di un allineamento (alla stregua di quanto si evidenziava *retro* paragrafo n. 1) tra gli organi del Comune capoluogo e quelli della Città metropolitana. Inoltre - precisa sempre la Corte - solo alle Città metropolitane la riforma del 2014 ha attribuito la facoltà di dotarsi, per via statutaria, di un sistema di elezione diretta del Sindaco metropolitano.

La richiesta del rimettente di estendere l'ambito di operatività di un sistema elettivo previsto per *altra e diversa* forma di governo si sarebbe, in definitiva, tradotto anche in questo caso in un'indebita lesione della discrezionalità del legislatore, cui invece spetta il compito di individuare il nesso di integrazione tra forma di governo dell'ente locale e relativo meccanismo elettorale, proprio per il fatto che la normativa elettorale necessita di armonizzarsi con la forma di governo entro cui va a inserirsi¹⁵.

¹⁴ Su queste differenze, cfr. in particolare la ricostruzione di A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, VII-437.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto n. 7.2. Su tale connessione già si era pronunciata, ad esempio, la sentenza n. 193/2015 in materia di legislazione elettorale regionale, cfr. S. CATALANO, *La risposta implicita della sent. n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° febbraio 2016, spec. 6 ss.

Pur dichiarando, quindi, inammissibili entrambe le questioni sollevate dal rimettente, al punto n. 8 del Considerato in Diritto, la Corte si spinge oltre e, facendo necessariamente i conti con la propria precedente giurisprudenza, formula un forte e netto monito nei confronti del legislatore, evidenziando come - pur non potendo essa intervenire - la disciplina censurata ponga problemi di costituzionalità.

Il giudice costituzionale evidenzia, infatti, che le ragioni giuridiche e fattuali addotte a fondamento delle pronunce più risalenti sono oggi venute meno e prende, in particolare, le distanze dalle considerazioni elaborate nella sentenza n. 50/2015, con la quale aveva giudicato non irragionevole proprio il meccanismo di individuazione *ope legis* del Sindaco metropolitano, all'epoca approvato di recente.

In quell'occasione, la Corte aveva ritenuto la scelta operata dal legislatore non lesiva in particolare dei principi di cui agli artt. 3 e 48 Cost. sulla base di due puntuali argomentazioni:

- a) che ci si trovasse all'epoca in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (e che il meccanismo individuato fosse coerente con il particolare ruolo e l'importanza riconosciuta al Comune capoluogo intorno a cui si sarebbe aggregata la Città metropolitana);
- b) che la designazione *ope legis* non fosse una soluzione irreversibile, restando demandato allo statuto della Città metropolitana di optare per l'elezione diretta del Sindaco secondo il sistema elettorale da stabilirsi con legge statale¹⁶.

Siffatte considerazioni, allora severamente criticate da larga parte della dottrina¹⁷, vengono oggi dalla Corte rimediate.

Il giudice costituzionale rileva anzitutto due elementi: in primo luogo, il fatto che, trascorsi alcuni anni dalla riforma, è venuta meno l'esigenza di garantire l'immediata operatività dell'ente; in secondo luogo, non è più invocabile a sostegno della legittimità della designazione *ope legis* il fatto che gli statuti possano optare per l'elezione diretta, dal momento che, anche a non voler considerare la

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2015, Considerato in Diritto n. 3.4.4.

¹⁷ Sia qui consentito rinviare alle riflessioni di C. TUBERTINI, *Gli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2015, 489-499; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 1-27; L. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, 293, che affermava: «Imbarazzo. Se fosse consentito avviare il commento ad una sentenza non con rigorose analisi giuridiche, ma con l'espressione di un sentimento, è precisamente a questa sensazione che sarebbe spontaneo fare riferimento»; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015, 1-16; G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «delrio»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2015, 1-15; A. STERPA, *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015, 2-14.

complessità del relativo procedimento di attuazione, in ogni caso la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è stata nel frattempo approvata.

L'argomento principale, di ordine sistemico¹⁸, che sembra, tuttavia, orientare il Giudice delle Leggi verso una direzione differente rispetto agli arresti precedenti ruota attorno alla mancata approvazione del disegno di legge costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", cui la "riforma Delrio" si collegava. Da questo punto di vista, l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 avrebbe fatto venire meno il necessario presupposto del meccanismo di designazione del Sindaco metropolitano, «vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica»¹⁹. Infatti, la circostanza che le Province non siano state eliminate, come la riforma costituzionale si sarebbe proposta, ma continuino a vedersi riconosciute funzioni fondamentali (peraltro non di semplice coordinamento) e che sono devolute attualmente anche alle Città metropolitane, impone una revisione degli organi di queste ultime, «risultando pertanto 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»²⁰.

A quanto sopra la Corte aggiunge, peraltro, un'ulteriore considerazione: il fatto che il territorio delle Città metropolitane coincida con quello delle (ex) Province si pone in contrasto con l'esigenza di differenziazione che, proprio ai sensi dell'art. 114 Cost., dovrebbe rispondere ad una migliore tutela degli interessi dei cittadini.

Così argomentando, il Giudice delle Leggi accerta l'esistenza di un'incostituzionalità nel vigente meccanismo di designazione del sindaco metropolitano, pur tuttavia senza spingersi a dichiararla, dal momento che molteplici sarebbero le soluzioni prospettabili e spetta al legislatore individuarle.

Trattasi, pertanto, di una tipica ipotesi di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata²¹. Ad avviso della Corte, l'attuale sistema di designazione del Sindaco metropolitano non può, in particolare, considerarsi «in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale», in quanto «rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'eguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo

¹⁸ Cfr. M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit., 5-6.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto n. 8.

²⁰ Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto n. 8.

²¹ Lo evidenzia M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit., 8.

politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi» (assieme al «relativo potere di controllo degli elettori locali»)²². Se, quindi, la sussistenza di una pluralità di soluzioni individuabili per rimediare al *vulnus* riscontrato (tra cui la Corte cita, a titolo esemplificativo, la previsione di un'elezione diretta o indiretta, ovvero di raccordi fiduciari tra organo consiliare e Sindaco metropolitano) è di ostacolo all'accoglimento delle questioni, al legislatore è, tuttavia, rivolto un monito, deciso e articolato, diretto a scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga «ancora a lungo» in una condizione di non conformità ai richiamati principi costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa.

3. Un *overruling* con luci e ombre

Così ricostruiti i contenuti essenziali della decisione, si intendono ora formulare alcune considerazioni in merito al percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale nel tentativo di “smarcarsi” dall'ingombrante precedente della sentenza n. 50/2015.

A tal fine, si rendono necessarie alcune premesse in merito alle tecniche motivazionali cui il Giudice delle Leggi è solito fare ricorso nel caso in cui intenda discostarsi dai propri precedenti²³.

Occorre preliminarmente ricordare che, per quanto negli ordinamenti di *civil law* non trovi spazio la regola dello *stare decisis*²⁴, ai precedenti è, tuttavia, riconosciuta una chiara forza persuasiva²⁵. Da quanto precede la dottrina ha riconosciuto un vero e proprio ruolo “conformativo” della giurisprudenza costituzionale rispetto al diritto vigente²⁶. Tale tendenza è registrabile, anzitutto, con riferimento agli stessi precedenti, a cui la Corte è solita conformarsi, tanto è vero che è stato osservato come non

²² *Ibidem*.

²³ Per i primi studi sul ruolo del precedente nella giurisprudenza costituzionale si rinvia a A. PIZZORUSSO, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 1976 ss; G. TREVES (a cura di), *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Utet, Torino, 1971, 1-308; A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1985, VIII-226.

²⁴ Posizione espressa chiaramente dalla Corte costituzionale nella sent. n. 230/2012 (e confermata, più di recente, dalla sent. n. 25/2019), nella quale è stato affermato che nel nostro ordinamento il giudice in forza del principio di soggezione alla sola legge (art. 101, comma 2, Cost.), ha la facoltà, ma non l'obbligo di conformarsi agli orientamenti giurisprudenziali più risalenti.

²⁵ Cfr. G. CANALE, *L'uso “tendenziale” del precedente nella giurisprudenza costituzionale e i suoi possibili sviluppi futuri*, in *Giurcost.*, 2020, 4.

²⁶ Cfr. F. VIGANÒ, *Il diritto giurisprudenziale nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Sistemapenale*, n. 1, 2021, 7.

sarebbe possibile riferirsi alla giurisprudenza costituzionale come “costruzione progressiva di un edificio che va formandosi per sviluppi ed estensioni coerenti”²⁷ se il Giudice delle Leggi, pur non avendo un obbligo giuridico in tal senso, non tendesse ad uniformarsi alle proprie decisioni più risalenti.

Per quanto, quindi, il c.d. “formante giurisprudenziale” assuma un ruolo decisivo nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale (così come di quella comune), tuttavia, è pur vero che non di rado la Corte muti i propri pregressi orientamenti. A tale scopo, vengono solitamente impiegate differenti tecniche argomentative, che affondano le loro radici nelle esperienze anglosassoni; in particolare, negli ordinamenti di *common law*, è possibile individuare tre fondamentali tecniche tramite le quali i giudici giustificano il mutamento di indirizzo giurisprudenziale.

Anzitutto, una prima possibilità è quella di un vero e proprio *overruling*, in base al quale il legame tra la regola, da una parte, e la fattispecie astratta, dall'altra, si spezza, e la seconda viene sussunta sotto il dominio di una regola diversa. In altri termini, l'*overruling* (o *revirement*) determina la revoca della *regola iuris* stabilita precedentemente e la sua sostituzione con una differente, con un mutamento quindi radicale dell'orientamento giurisprudenziale in essere.

Una seconda modalità di scostamento dal precedente consiste nel c.d. *distinguishing*: a differenza che nell'*overruling*, in questo caso, il legame tra la regola e la sua fattispecie non si spezza, ma viene ridimensionato, in particolare “ridisegnando” la fattispecie e lasciandovi fuori alcune ipotesi che prima si riteneva vi rientrassero. In altri termini, si fa ricorso al *distinguishing* qualora il giudice, rinvenuto un precedente apparentemente pertinente con il caso innanzi a lui pendente, rileva che le fattispecie sono, tuttavia, differenti tra loro per alcuni profili essenziali e, pertanto, non possono essere decise secondo la medesima *regola iuris*.

Infine, un'ultima possibilità è rappresentata dal c.d. *harmonizing*: anche in questo caso il legame tra regola e fattispecie non si rompe, ma la seconda viene re-interpretata in modo da ricomprendere alcune ipotesi che in precedenza si riteneva non vi rientrassero, privilegiando le somiglianze piuttosto che le

²⁷ Cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2007, 138. Sempre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, 59, rileva «la configurazione giurisdizionale della natura della giustizia costituzionale ha come corollario la necessità di salvaguardare quanto più è possibile la continuità degli standards decisionali. Mutamenti di rotta, pronunce *overruling* troppo repentine e brutali contrasterebbero con l'idea stessa di giustizia costituzionale che, come per qualunque tipo di giustizia, richiede soluzioni eguali di casi eguali».

differenze e così estendendo analogicamente una regola preesistente²⁸.

Come evidenziato in dottrina²⁹, nel corso della sua giurisprudenza la Corte costituzionale ha dimostrato di fare proprie e saper applicare con maestria le menzionate tecniche argomentative.

Un esempio di chiaro *overruling* è rappresentato dalla sent. n. 126/1968, con la quale il Giudice delle Leggi, dopo aver deciso nel senso dell'infondatezza la medesima questione con sent. n. 64/1961, facendo leva sui cambiamenti intercorsi nella realtà sociale dell'epoca, dichiarò l'illegittimità dell'art. 559, commi 1 e 2, c.p. che, nel sanzionare penalmente il solo adulterio della moglie, determinava un'irragionevole disparità di trattamento tra i coniugi³⁰.

In altre ipotesi, il mutamento di indirizzo è stato motivato, invece, sulla base di un'analisi delle differenze sussistenti tra i due casi sottoposti al sindacato del giudice costituzionale (in questo senso, un esempio di *distinguishing* è rappresentato dalla sent. n. 310/2013 in materia di blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo dei docenti universitari, con la quale la Corte dichiarò non fondate le censure prospettate dal rimettente, ponendo l'accento sulle differenze sussistenti rispetto ad analoga questione sollevata, solo l'anno precedente, con riferimento al blocco degli adeguamenti retributivi previsto per il personale della magistratura e che era stata, al contrario, accolta con sent. n. 223/2012)³¹.

Orbene, alla luce di quanto premesso può ritenersi che la sentenza in commento realizzi un *overruling*, in quanto la Corte, posta nuovamente di fronte all'esame della medesima questione

²⁸ Per una più approfondita analisi, cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, spec. 191-192.

²⁹ Cfr. F. VIGANÒ, *op. cit.*, 8, che rileva: «a tali regole di giudizio la Corte tende a conformarsi, pur non avendo mai affermato un proprio obbligo in questo senso – e non essendo affatto esclusa, anzi, la possibilità di revirements, di parziali ripensamenti o comunque di precisazioni dei precedenti orientamenti interpretativi (spesso nella forma, ben conosciuta alle giurisprudenze anglosassoni, del *distinguishing*)».

³⁰ A commento cfr. F. MODUGNO, *L'adulterio come delitto e come causa di separazione, (in margine al commento del Prof. Salvatore Satta alle sentenze n. 126 e 127 della Corte cost., in Giurisprudenza costituzionale, n. 1, 1968, 2190 ss. In relazione al ruolo rivestito dalla "coscienza sociale" nell'interpretazione del testo costituzionale da parte della Corte, cfr. N. ZANON, Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico, in Rivista AIC, n. 4, 2017, 2-16, che ricorda proprio il caso della sent. n. 126/1968 come paradigmatico caso di overruling motivato sulla base di un mutamento della "realtà sociale"*.

³¹ Cfr., al riguardo, T. ABBATE, *Ancora in materia di misure anti-crisi: il distinguishing della Corte (nota a sent. corte cost. n.310/2013, in Federalismi.it, n. 7, 2014, 1-7. È bene, tuttavia, rammentare che talvolta la Corte, discostandosi dal seguire le menzionate tecniche, ha altresì operato mutamenti di indirizzo, anche radicali, senza fare riferimento ai propri precedenti in materia e cercando anzi di "mimetizzare" i propri overruling dietro un'apparente linea di "continuità". Un esempio in tal senso è rappresentato dalla sent. n. 122/2019, avente ad oggetto il tema dei margini di autonomia riconosciuti in capo alle Regioni nella definizione dell'importo della tassa automobilistica, cfr., sul punto, più approfonditamente, G. CANALE, *L'uso "tendenziale" del precedente, cit.*, 8.*

giudicata in un primo momento non fondata, rileva senza ambiguità l'esistenza di un vizio di legittimità nella normativa impugnata. Tuttavia, un simile - netto - mutamento di indirizzo non sembra sorretto da una motivazione che metta, altrettanto radicalmente, in discussione le argomentazioni su cui si era fondato l'orientamento giurisprudenziale pregresso, ma che pare piuttosto diretta a giustificare le ragioni per cui la medesima disposizione fosse stata in passato ripetutamente posta al riparo da dubbi di costituzionalità. Anziché, infatti, illustrare le ragioni di fondo per le quali la designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano sia da ritenersi non conforme a Costituzione, la sentenza n. 240/2021 si impegna in una riflessione sul venir meno dei presupposti normativi e fattuali posti alla base della precedente giurisprudenza, che non convince appieno e che rischia, anzi, di essere fonte di fraintendimenti nell'ottica di un futuro intervento del legislatore (su cui *infra* più diffusamente paragrafo n. 4).

Anzitutto, ad avviso della Corte, a sostegno della non irragionevolezza della designazione *ope legis*, non sarebbe più invocabile il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per l'elezione in via diretta. Il cambio di prospettiva è basato, tuttavia, sulla mera constatazione della complessità del relativo procedimento attuativo e della mancata adozione della legge statale di riferimento. Trattasi di criticità reali e condivisibili, ma che potevano, a ben vedere, essere riscontrate sin dal principio, in particolare facendo leva sulla considerazione che l'elezione diretta per via statutaria fosse stata concepita dal legislatore come un'opzione meramente facoltativa, rimessa alla volontà della Città metropolitana stessa (nonché, ancor prima, del legislatore nazionale deputato all'individuazione della relativa legge elettorale); in secondo luogo, desta alcune perplessità l'enfasi che la Corte costituzionale riserva al dato fattuale (e non giuridico), della complessità dell'*iter* procedimentale, quando forse avrebbe meritato più attenzione (ed una più severa critica nei confronti del legislatore) proprio la circostanza della mancata adozione della legge statale, che ha di fatto paralizzato una simile opzione, anche qualora le Città metropolitane l'avessero voluta percorrere³².

Nel ragionamento del Giudice delle Leggi scompare, inoltre, senza apparente spiegazione, qualunque tipo di riferimento al ruolo centrale (riconosciuto, invece, nella sentenza n. 50/2015) del Comune capoluogo all'interno della *governance* dell'ente metropolitano che, in quanto strettamente connesso all'immedesimazione *ratione officii* posta alla base della legge, dovrà essere verosimilmente

³² Cfr. 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*, in *Federalismi*, n. 3, 2022, 211.

riconsiderato alla luce del nuovo sistema che si andrà ad individuare³³.

Tuttavia, a destare le maggiori perplessità è il passaggio in cui la Corte sottolinea come il vero profilo di discontinuità rispetto al contesto in cui si inseriva la sentenza n. 50/2015 risiederebbe nella mancata approvazione della riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, alla quale la legge n. 56/2014 sarebbe stata strettamente collegata. La revisione costituzionale avrebbe reso, infatti, ad avviso il Giudice delle Leggi, le Città metropolitane gli unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti compiti di mero coordinamento delle funzioni comunali, oltreché di pianificazione strategica³⁴.

L’affermazione non convince appieno.

Anche qualora approvato dal corpo elettorale, il disegno di legge costituzionale non avrebbe affidato alle Città metropolitane soltanto funzioni di indirizzo, dal momento che prefigurava piuttosto «l’attribuzione di funzioni fondamentali o proprie, tipiche di un ente esponenziale di una data comunità territoriale, mentre, a livello di legislazione ordinaria, nemmeno la cd. legge Delrio [...] aveva escluso l’attribuzione alla Città metropolitana di funzioni definite di amministrazione attiva»³⁵. In altre parole, è stato rilevato che, in realtà, nessuna norma costituzionale (né quella vigente e nemmeno quella allora attesa) ha mai messo in discussione la possibilità per la legge (statale e regionale) di conferire, secondo le rispettive competenze, a Città metropolitane e Province qualunque tipologia di funzione, diretta o di coordinamento, ai sensi in particolare dell’art. 118 Cost³⁶. Il collegamento tra riforma costituzionale e legittimità della designazione di diritto del Sindaco metropolitano, prospettato dalla Corte, sembra, quindi, poggiare su una ricostruzione fragile e difficilmente giustificabile.

Nel rimarcare tale (presunto) nesso di dipendenza, il giudice costituzionale scopre, peraltro, il fianco ad una critica inevitabile che, già all’indomani della sentenza n. 50/2015, larga parte della dottrina

³³ Questo profilo è sottolineato da M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 5, che avverte «non possono, infatti, che manifestarsi serie preoccupazioni sul ruolo che potrà avere e svolgere il Comune capoluogo con il venir meno del meccanismo della designazione di diritto, occorrendo, ora sì, definire nuove e adeguate soluzioni e contrappesi (a livello legislativo e, poi, statutario e regolamentare) che, nel rispetto della volontà espressa in sede di elezione del sindaco metropolitano, continuino comunque ad assicurargli il necessario rilievo nella governance metropolitana. E ciò, soprattutto, nella prospettiva del mantenimento di un adeguato livello dei servizi che gli organi di governo sono chiamati a rendere a tutti i cittadini della Città metropolitana, ma che ricadono in prevalenza sul territorio del capoluogo, e dunque nell’ottica di una coesione e connessione territoriale di tutta l’area urbana». Di tale aspetto la sentenza in commento sembra non preoccuparsi. Si vedano in proposito i rilievi critici di A. STERPA, *Le città metropolitane invisibili?*, cit., 214-217.

³⁴ Corte cost., sent. n. 240/2021, Considerato in Diritto n. 8.

³⁵ Così 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*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 4.

³⁶ Cfr. A. STERPA, *Le città metropolitane invisibili*, cit., 207.

aveva sollevato, ossia di aver giudicato in passato la legge n. 56/2014 *de Constitutione varianda* (sul presupposto, poi rivelatosi errato, che sarebbe effettivamente variata) e non sulla base del testo costituzionale allora (e tutt'ora) vigente³⁷.

I rilievi critici non si fermano, tuttavia, qui.

Per quanto riguarda la fase successiva al referendum costituzionale del 2016, la Corte osserva che le Province non solo non sono state affatto soppresse, ma ad esse sono state attribuite funzioni fondamentali e non di mero coordinamento, così come del resto è avvenuto anche per le Città metropolitane. Siccome Province e Città metropolitane restano oggi entrambi enti territoriali costitutivi della Repubblica con funzioni proprie, ai sensi dell'art. 114 Cost., non sarebbe allora possibile prevedere un trattamento differente con riguardo ai meccanismi di designazione dei rispettivi organi. Il sistema di elezione provinciale sembra fungere, quindi, da *tertium comparationis* per valutare la legittimità costituzionale del meccanismo di designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano³⁸. In realtà, si potrebbe sostenere che, anche qualora le Province fossero state cancellate dal testo costituzionale a seguito della riforma c.d. "Renzi-Boschi", ciò non avrebbe reso meno incompatibile con la Costituzione la designazione di diritto del Sindaco metropolitano che, anzi, avrebbe potuto essere accertata già allora sulla base di una lesione del combinato disposto degli artt. 1, 3, 5, 48 e 114 Cost: come a breve si dirà, infatti, è più semplicemente la mancata previsione di un sistema elettivo che garantisca il controllo e la responsabilità politica nei confronti degli elettori dell'organo di vertice di un ente costitutivo della Repubblica e non titolare di funzioni di mero coordinamento a porre un tema di conformità a Costituzione³⁹.

Infine, tale parallelismo tra Città metropolitana e l'ente provinciale rischierebbe di risolversi in un esito che la dottrina ha avuto subito la premura di rilevare come problematico. Difatti, quella che si

³⁷ Lo evidenzia M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit. 6, secondo cui «Dunque, la "legge Delrio", approvata a Costituzione invariata (sul presupposto che variasse), salvata medio tempore a Costituzione "varianda", deve finalmente tornare a misurarsi sull'unica Costituzione che abbiamo e che non ha subito alcuna modifica (sic!)». Con riferimento alla pronuncia n. 50/2015, cfr. A. STERPA, *Un "giudizio in movimento"*, cit., 10-12.

³⁸ Cfr. G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016*, cit., 5, secondo cui «l'accertamento dell'illegittimità della designazione di diritto del Sindaco metropolitano è quindi desunto recuperando la seconda questione sollevata dal giudice rimettente (sub b), ossia a partire dall'uso del modello elettivo in vigore per i Presidenti di Provincia come *tertium comparationis* in un implicito scrutinio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e non, invece, sulla base di un'interpretazione che evidenzi il nesso tra elettività degli organi politici e autonomia dell'ente territoriale, principio che rimane, pertanto, il "convitato di pietra" dell'intera sentenza». Dello stesso avviso M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 29 dicembre 2021, 3.

³⁹ Su cui G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, cit., 2-9. Lo rilevava già con riferimento al precedente della Corte del 2015 A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015*, cit., 17-18.

potrebbe produrre è un'operazione di "uniformazione" tra enti territoriali, inconciliabile con l'esigenza di differenziazione che il legislatore aveva posto a fondamento della riforma del 2014 e che la stessa Corte riconosce ancora oggi quando afferma, al Punto n. 7.2 del Considerato in Diritto della pronuncia in esame, che sono stati previsti modelli elettorali e istituzionali diversi per Province e Città metropolitane, perché distinti sono i relativi assetti organizzativi e funzionali⁴⁰.

Il rischio che, quindi, è stato messo in evidenza è che le argomentazioni addotte sostegno del (condivisibile) cambio di rotta in merito alla valutazione del sistema di designazione di diritto del Sindaco metropolitano, nel tentativo di motivare il venir meno dei presupposti giuridico-fattuali posti a fondamento della sentenza n. 50/2015, finiscano, tuttavia, per valorizzare «un'uniformità fattuale che porterebbe a due enti di governo dell'area vasta titolari di medesime funzioni amministrative, collocati su confini amministrativi non dissimili e chiamati a governare popolazioni con istanze ed esigenze uguali»⁴¹.

Alla luce di tali criticità, sarebbe stato forse preferibile un percorso argomentativo che evidenziasse le possibili ragioni, di fondo, della non conformità a Costituzione del vigente meccanismo di designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano.

In particolare, come sostenuto da autorevole dottrina⁴², si sarebbe potuto rilevare che l'art. 114 della Costituzione - pur non cancellando le differenze, anche profonde, che contraddistinguono gli enti costitutivi della Repubblica - riconosce, tuttavia, una sostanziale "omogeneità strutturale" sussistente tra di essi. Dal che si dovrebbe ricavare l'incostituzionalità di qualsivoglia automatismo legislativo, suscettibile di annullare i meccanismi di responsabilità politica, che si dovrebbero, al contrario,

⁴⁰ Cfr. A. STERPA, *Le città metropolitane invisibili*, cit., 209, secondo il quale il principio costituzionale di differenziazione non sarebbe stato adeguatamente preso in considerazione dalla sentenza della Corte, che continuerebbe «nell'atteggiamento, già ampiamente segnalato dalla dottrina, di impiegare come elemento del ragionamento giuridico le norme costituzionali non entrate in vigore e questa volta neppure attese: una sorta di illegittimità costituzionale sopravvenuta senza alcun *ius superveniens* anzi piuttosto per mancanza di *ius superveniens* atteso».

⁴¹ M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio*, cit., 7, secondo la quale «il monito contenuto nella sentenza n. 240/2021 è un inno al principio di uguaglianza (a cominciare dal principio di uguaglianza e di pari dignità del diritto di voto tra tutti i cittadini), ma in esso rischiano di perdersi le ragioni del principio di differenziazione», dovendosi piuttosto tenere a mente la nota sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 2003, che, in un *obiter dictum* divenuto poi celebre, affermò che «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro [...]». Quel principio, come si è già avuto modo di osservare, fu ripreso poi dalla stessa Corte nella successiva sent. n. 50/2015 per riconoscere la possibilità del legislatore di diversificare le forme di rappresentanza politica tra i diversi enti proprio in base al principio di differenziazione.

⁴² Cfr. S. MANGIAMELI, *La questione locale*, cit., 200; P. L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, cit., 40 ss; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 80-81.

necessariamente accompagnare a qualsiasi forma di rappresentanza⁴³. Più nello specifico, si sarebbe potuto affermare più chiaramente che solo la titolarità di competenze di puro coordinamento di funzioni inter-comunali può giustificare l'adozione di meccanismi che superino qualunque forma di elettività dell'organo⁴⁴. Al contrario, quando un ente territoriale costitutivo della Repubblica esercita, in conformità al principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., funzioni di amministrazione attiva sovra-comunali (come nel caso delle Città metropolitane e delle Province), che hanno una ricaduta immediata e diretta sui cittadini, sui loro diritti ed interessi, dovrebbe ritenersi costituzionalmente necessario un modello di designazione dei vertici politici che assicuri garanzie di democraticità analoghe a quelle dell'ente titolare della competenza e, conseguentemente, la responsabilità politica dei relativi organi (quantomeno in via indiretta)⁴⁵.

Sotto questo profilo, accanto al principio di eguaglianza del voto su cui fa soprattutto leva la Corte nella pronuncia in commento (specie quando si riferisce al trattamento irragionevolmente diversificato riservato ai cittadini delle Città metropolitane rispetto a quelli delle Province) avrebbe forse potuto meritare maggiore attenzione lo stesso principio democratico e di sovranità popolare, relegato in un "cono d'ombra" dalla giurisprudenza precedente⁴⁶. A seguire tale prospettiva, sarebbe stato allora possibile più chiaramente evidenziare come la legge Delrio, nel delineare un modello di governo locale c.d. di "secondo livello", non avrebbe semplicemente operato una riforma degli enti locali, ma avrebbe inciso sulle stesse forme della rappresentanza politica e, conseguentemente, sulla fisionomia del sistema democratico-rappresentativo, fondato sul principio di elettività⁴⁷.

Da questo punto di vista, peraltro, non sarebbero mancati precedenti cui la Corte si sarebbe potuta richiamare. Basti qui ricordare la sentenza n. 106/2002⁴⁸, con la quale il Giudice delle Leggi, chiamato a giudicare di un conflitto di attribuzione avente ad oggetto la delibera del Consiglio della Regione

⁴³ Cfr. G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016*, cit., 5-6.

⁴⁴ Cfr. G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, cit., 5.

⁴⁵ Cfr. Ivi, 4; M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit, 7, nonché A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 72, ritengono anzi che tale linea argomentativa conduca a ritenere costituzionalmente necessaria la diretta elettività dell'ente titolare di funzioni sovra-comunali, su cui *infra* paragrafo n. 4.

⁴⁶ Cfr. G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, cit., 4.

⁴⁷ Cfr. 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*, n. 3, 2015, 2; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015, 13, secondo cui «A venire, quindi, in rilievo è, in altri termini, il significato profondo dei più alti principi costituzionali (democrazia, sovranità popolare, elettività, rappresentatività e responsabilità politica degli organi elettivi delle istituzioni pubbliche), posti a fondamento del modello rappresentativo».

⁴⁸ Cfr., al riguardo, G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, cit., 3. Del medesimo avviso già P.L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, cit., 34.

Liguria recante “Istituzione del Parlamento della Liguria”, aveva acutamente osservato che l’art. 1 della Costituzione, nel sancire che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa possa insediarsi esaurendosi e che, ai sensi proprio dell’art. 114 della Costituzione, gli enti territoriali autonomi, che sono posti al fianco dello Stato come enti costitutivi della Repubblica, trovano la propria comune fonte di legittimazione direttamente nel principio democratico e di sovranità popolare⁴⁹.

4. Coordinate per un futuro e necessario intervento del legislatore (ed una riflessione in caso di perdurante inerzia di quest’ultimo)

Così ricostruito il percorso argomentativo in “chiaroscuro” seguito dalla Corte costituzionale, in queste ultime pagine si intende ragionare attorno ai possibili margini entro cui potrà inserirsi il futuro intervento del legislatore, nonché, in caso di perdurante inerzia di quest’ultimo, eventualmente dello stesso Giudice delle Leggi.

Una prima indicazione che si ricava dalla pronuncia è che il decisore politico può, nella discrezionalità riservatagli, congegnare diversi modelli di governo e di elezione degli enti di area vasta e che proprio l’assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata si è rivelata decisiva nell’orientare la Corte nel senso dell’inammissibilità delle questioni sollevate; tuttavia, tale discrezionalità non può spingersi - e qui si annida, come si diceva, il profilo di maggiore discontinuità rispetto alla sentenza n. 50/2015 - sino a privare *del tutto* gli elettori di alcun margine di scelta (almeno indiretta) degli organi di vertice di tali enti.

Premesso, pertanto, che a non poter essere ammessi sono quegli automatismi che eliminino *qualunque forma di elettività*, a restare aperto è il - distinto - profilo della necessaria *diretta elettività* degli organi di vertice degli enti di area vasta.

Da questo punto di vista, autorevole dottrina aveva postulato, sin dai lavori preparatori della legge

⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 106/2002, Considerato in diritto n. 3, ove la Corte aggiunge: «Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali». A commento N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2002, 884 ss.; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno stop (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in Cammino*, 10.7.2002.

n. 56/2014, la necessità di una legittimazione popolare diretta quantomeno con riferimento all'assemblea rappresentativa di tali enti, proprio alla luce dell'omogeneità strutturale e della comune derivazione dal principio democratico che connaturerebbero tutti gli enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost., nonché in applicazione del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost. già richiamato⁵⁰.

A corroborare la tesi qui prospettata rileverebbe, inoltre, la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL). In disparte le considerazioni in merito alla vincolatività di tale trattato (essendo, da questo punto di vista, sufficiente qui ricordare come, nonostante sia stata qualificata dalla sentenza n. 50/2015 come documento di mero indirizzo, al contrario la parte maggioritaria della dottrina⁵¹ abbia ritenuto la CEAL idonea a fungere da parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost, non avendo peraltro l'Italia usufruito della possibilità di vincolarsi solo ad alcune delle disposizioni ivi contenute⁵²), già in occasione della sentenza n. 50/2015 era stato messo in luce come l'art. 3, comma 2, CEAL richiederebbe, contrariamente a quanto allora sostenuto dalla Corte, che almeno gli organi assembleari degli enti locali siano scelti con un voto non solo libero, ma anche "diretto"⁵³.

⁵⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *La questione locale*, cit., 200; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 80-81, che rileva che il principio di "sussidiarietà verticale" appare provvisto di «un compiuto significato ordinamentale, soltanto se l'ente chiamato a intervenire sussidiariamente, in luogo dell'ente costituzionalmente titolare della competenza, esibisce le medesime garanzie di democraticità, rispondendo, attraverso i suoi organi di governo, alla popolazione sottostante». P. L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, cit., 34, evidenziava come fosse: «abbastanza arduo, quindi, strutturare le Città metropolitane come enti nello stesso tempo costitutivi, ma di secondo grado».

⁵¹ 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, Giappichelli, Torino, 2012, 789 ss; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 80; G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., 12-14; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, reperibile in www.gruppodipisa.it, secondo cui «La Carta, invece, dovrebbe essere per le comunità locali quello che è la Cedu per i singoli, ferma restando l'assenza di una "corte europea delle autonomie locali"».

⁵² Possibilità espressamente prevista dall'art. 12 della CEAL e di cui tuttavia il nostro Paese non ha usufruito, ratificando interamente tale trattato; cfr. C. PADULA, *op. cit.*, 15 che osserva: «A fronte della propria natura giuridica vincolante, la Carta consentì agli Stati un'adesione differenziata, potendo essi escludere dall'applicazione della Carta: a) alcune sue disposizioni (art. 12); b) alcune categorie di enti territoriali (art. 13); c) alcune parti del territorio nazionale (art. 16); ma, al momento della ratifica (11.5.1990), l'Italia dichiarò di considerarsi "vincolata dalla Carta nella sua integralità". L'Italia, dunque, non appose alcuna riserva, dimostrando o un forte spirito autonomistico o di non prendere molto sul serio la Carta».

⁵³ L'art. 3, comma 2, cit. richiede, infatti, «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». Cfr. A. STERPA, *Un giudizio in movimento*, cit., 8; G. MOBILIO, *Le città metropolitane*, cit., 12-13; C. PADULA, *op. cit.*, 18, che osserva «è chiaro che l'art. 3, co. 2, della Carta europea, nel prescrivere l'elezione del consiglio a suffragio universale e diretto, spazza via ogni dubbio ed è utilmente invocabile davanti alla Corte. Altrettanto chiaro è che la l. 56/2014 non prevede consigli provinciali costituiti "da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti" (così l'art. 3, co. 2, della Carta), pur mantenendo

Siffatti rilievi non sembrano essere accolti dalla sentenza n. 240/2021 la quale non solo, infatti, non arriva ad imporre come scelta costituzionalmente obbligata l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, ma nemmeno a postulare la necessità della diretta elettività di almeno uno dei tre organi costitutivi della Città metropolitana. Al contrario, la pronuncia afferma che molteplici sono le soluzioni prospettabili e, tra queste, anche la previsione di un meccanismo di elezione indiretta alla stregua di quanto previsto per le Province che, come si diceva, sembrano fungere, nel ragionamento del giudice costituzionale, da *tertium comparationis*; non irragionevole sarebbe, peraltro, la semplice introduzione di forme di raccordo fiduciario tra Sindaco metropolitano e Consiglio. In altre parole, quello che la Corte richiede è "esclusivamente" l'eliminazione dell'automatismo implicante la designazione di diritto, mentre non sarebbe messa in discussione la scelta di imperniare l'organizzazione di governo degli enti di area vasta su meccanismi elettorali di secondo grado⁵⁴.

Muovendo da tali premesse, possono allora essere identificate tre fondamentali ipotesi che potrebbero essere percorse dal legislatore.

Anzitutto, una prima soluzione sarebbe quella di prevedere un rapporto fiduciario tra Sindaco e Consiglio metropolitano, il quale sarebbe deputato ad eleggere il Sindaco metropolitano⁵⁵.

In secondo luogo, si potrebbe optare per l'elezione indiretta non solo, come già previsto, del Consiglio metropolitano, ma anche del Sindaco metropolitano, mutuando, quindi, il modello

alle Province funzioni proprie (v. le funzioni "fondamentali" di cui al comma 85), non funzioni di mera programmazione o coordinamento di quelle comunali o funzioni "derivate" dai comuni).

⁵⁴ Cfr. A. POGGI, *op. cit.*, 5, che osserva: «Dalla sentenza mi 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». Va al riguardo rilevato che, all'indomani della sentenza n. 50/2015, parte della dottrina aveva, tuttavia, ritenuto che la Corte sarebbe dovuta intervenire «con una semplice pronuncia additiva o sostitutiva, dichiarando la legge illegittima "nella parte in cui non prevede come obbligatoria, ma solo eventuale, l'elezione diretta del sindaco da parte di tutti i cittadini della C.M.". Ciò sulla base di un principio fondamentale intangibile dell'ordinamento italiano: il vincolo giuridico-costituzionale che vuole le istituzioni politiche fondate solo su una libera scelta democratica, ossia popolare», cfr. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015*, cit., 21. *Contra* 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*, 11 luglio 2015, 15-16 evidenziava che: «L'obbligo dell'elezione diretta imporrebbe un principio di uniformità a tutte le collettività locali territoriali dell'ordinamento italiano in evidente contrasto con il principio di differenziazione e di adeguatezza [...] e potrebbe contrastare con la eventuale necessità, al fine di garantire autonomie locali efficaci e in grado di perseguire un'organizzazione razionale delle funzioni amministrative e rispettosa del principio di economicità, di un modello ispirato a logiche di rappresentanza territoriale più che, appunto, al principio dell'elezione diretta [...] In tale prospettiva il principio di differenziazione, specificamente previsto all'art. 118 Cost. con riferimento all'organizzazione delle funzioni amministrative, andrebbe applicato anche all'organizzazione politica, quale componente del principio autonomistico».

⁵⁵ Cfr. G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016*, cit., 6. Una tale scelta farebbe dipendere la durata della carica di Sindaco metropolitano dalla volontà del Consiglio metropolitano, rafforzando la funzione di controllo di quest'ultimo e incidendo, con tutta evidenza, sulla fisionomia della forma di governo della Città metropolitana.

provinciale⁵⁶. A tal fine, tuttavia, alla luce delle ragioni addotte dalla Corte nel giudicare inammissibile la seconda questione sollevata dal rimettente, occorrerebbe adeguare la forma di governo della Città metropolitana, con i rischi di uniformazione su quella provinciale già evidenziati. Esito che, peraltro, sembra porsi in contraddizione con quel passaggio in cui la stessa Corte, in una sorta di “monito nel monito”, invita il legislatore a rimediare alla circostanza per cui il territorio delle Città metropolitane è stato fatto coincidere con quello delle (ex) Province, proprio senza *differenziare*, come vorrebbe invece sempre l’art. 114 Cost., le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità⁵⁷.

In terzo luogo, si potrebbe ragionare del fatto che almeno un organo titolare dell’indirizzo politico (Consiglio o Sindaco) sia eletto direttamente, in quanto la diretta elettività rappresenterebbe l’unico sistema idoneo ad assicurare pienamente la responsabilità politica, nonché un adeguato controllo da parte degli elettori locali. Quest’ultima opzione, come si è avuto modo di argomentare, non discende tuttavia come scelta costituzionalmente necessaria dalle parole della Corte, ma affonda piuttosto le proprie radici nell’orientamento di una parte della dottrina, secondo la quale non solo il meccanismo del Sindaco metropolitano si sarebbe posto in contrasto con i richiamati principi costituzionali, ma, più in generale, la previsione di sistemi interamente di secondo grado (come anche quello provinciale)⁵⁸.

⁵⁶ Secondo M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull’organizzazione di governo degli enti di area vasta*, cit., 3, tale opzione sarebbe quella anzi suggerita dalla Corte; una simile considerazione discenderebbe «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».

⁵⁷ Tale profilo concernente la perimetrazione territoriale era evidenziato già in F. FABRIZZI, A. STERPA, voce “Città metropolitane”, cit., 20 ss.; Il Professor Stefano Ceccanti, nell’intervento tenuto 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, ha rilevato che «la Corte ci vuole spingere ad un riflessione di sistema, recuperando il modello originario della legge 142/1990 il cui articolo 17 al comma 1 dava una definizione chiara che comportava logicamente una ridefinizione più stretta dei confini: “Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.” Ora, al netto delle ragioni che fecero escludere la revisione dei confini per far partire la legge Delrio, la Corte ci ripone il tema di fondo di questo nuovo livello di Governo. Se siamo in grado di riprendere seriamente quell’intuizione avrebbe senso a quel punto ragionare anche sulla figura di un sindaco eletto direttamente. Fino ad allora abbiamo invece province e non città metropolitane, nonostante l’innovazione terminologica».

⁵⁸ Cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 80-81; P. L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, cit., spec. 15-47 ss; A. SPADARO, *Le Città metropolitane*, cit., secondo cui né il Sindaco, eletto solo dai cittadini del capoluogo, né il Consiglio,

Modelli siffatti, soprattutto se rappresentativi di una pluralità di distinti enti territoriali, non sarebbero, infatti, in condizione di rispondere democraticamente alla collettività che trova nell'ente di area vasta la sua proiezione istituzionale e non sarebbero coerenti con la necessità che siano previsti adeguati meccanismi di controllo da parte degli elettori locali⁵⁹.

Entro le coordinate qui tratteggiate è, quindi, ora nelle mani del legislatore la scelta del sistema elettorale (ed eventualmente un complessivo ridisegno della forma di governo della Città metropolitana) più adatto a rimediare al *vulnus* riscontrato, di modo che l'incostituzionalità accertata dalla Corte non perduri "troppo a lungo". Quanto "a lungo" rimane uno dei numerosi punti interrogativi della pronuncia, dal momento che il monito, pur essendo senza termine, sembra avvicinarsi, per la risolutezza e nettezza delle affermazioni contenute, al meccanismo della doppia pronuncia inaugurato con la "vicenda Cappato" (ordinanza n. 207/2018 e sentenza n. 241/2019)⁶⁰ e potrebbe, quindi, già oggi porre le basi per un intervento del giudice costituzionale in caso di perdurante inerzia del legislatore⁶¹.

Quest'ultima considerazione impone, inevitabilmente, una riflessione conclusiva in merito ai possibili margini di intervento di cui la Corte disporrebbe nell'eventualità che, rimasto inerte il

eletto indirettamente «rispondono per il loro operato politico al corpo elettorale e nemmeno rispondono alla Conferenza metropolitana, unico organo con una parvenza di rappresentanza popolare, seppur sempre di II grado [...] Non ci sono, insomma, ragioni che possano giustificare il fatto che la maggioranza dei cittadini residenti nella città metropolitana resti tagliata fuori dall'elezione del sindaco (e direttamente del Consiglio). È evidente che il legislatore avrebbe dovuto, senza porre alcun tipo di limitazione e/o condizione, semplicemente prevedere l'elezione diretta del Sindaco e/o del Consiglio da parte di "tutti" gli abitanti delle città metropolitane». Cfr. M. DI FOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta*, cit., 2-3, che rileva «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» e che «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».

⁵⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 81.

⁶⁰ Sul tema la bibliografia è particolarmente nutrita. *Ex plurimis*, cfr. M. D'AMICO, *Il "fine vita" davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, 286-302; N. FIANO, *L'ordinanza n. 2017 del 2018: un nuovo modello decisionale all'orizzonte*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, n. 1, 2019, 577-588; schema replicato con l'ordinanza n. 132/2020 e la successiva sentenza n. 150/2021, cfr. A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato (nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020)*, in *Giurcost.*, n. 2, 2020, 406-407; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, 104-107; e nuovamente riproposto, da ultimo, con l'ordinanza n. 97/2021, cfr. E. DOLCINI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti*, in *Sistema penale*, 25 maggio 2021; I. ROBERTI, *moniti "a termine" della corte costituzionale e le implicazioni sull'attività legislativa del parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2021, 175-191.

⁶¹ M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021*, cit., 9, evidenzia tale parallelismo con lo schema della "doppia pronuncia".

decisore politico, fosse chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla questione.

A tal fine, occorre rammentare che il Giudice delle Leggi, ogniqualvolta giudichi della legittimità costituzionale di una legge elettorale, non si esime dal verificare se, nel caso di accoglimento della questione prospettata, la normativa di risulta sia pienamente e immediatamente auto-applicativa. Tale requisito, elaborato originariamente come ulteriore limite “implicito” di ammissibilità di questi referendari aventi ad oggetto leggi elettorali (*ex plurimis*, sent. nn. 29/1987, nn. 32 e 33/1993, nn. 5 e 10/1995, n. 26/1997, n. 13/1999, nn. 15, 16, 17/2008, nn. 33, 24/2000 e n. 13/2012)⁶², è stato in seguito ripreso dalla Corte in sede di giudizio sulle leggi (in particolare, sent. nn. 1/2014 e 35/2017), di modo da scongiurare l’eventualità che una pronuncia di accoglimento restituisca una normativa elettorale residua che non consenta un immediato e integrale rinnovo dell’organo elettivo (nelle due sentenze da ultimo citate si trattava, peraltro, come noto, delle stesse Camere)⁶³.

Orbene, nel caso in esame, qualora ci si trovasse di fronte ad una perdurante inerzia del legislatore, si potrebbe ipotizzare un intervento manipolativo della Corte, che vada ad estendere il meccanismo di elezione di secondo grado già previsto dalla legge in esame per l’elezione del Presidente della Provincia (sistema che, peraltro, come rilevato *retro*, sembra già oggi fungere da *tertium comparationis* nel ragionamento del giudice costituzionale). In sintesi, si tratterebbe di dichiarare l’illegittimità dell’art. 1, comma 19, della legge n. 56/2014, ossia della disposizione che prevede che il Sindaco del Comune capoluogo è di diritto il Sindaco metropolitano (nonché, conseguentemente, del comma 40, che fa dipendere la durata della carica di Sindaco metropolitano da quella di Sindaco del Comune capoluogo), i quali verrebbero sostituiti dalla legislazione elettorale di cui ai commi da 58 a

⁶² Cfr., al riguardo, A. MORRONE, *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 del 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 dicembre 2011, 1-8.

⁶³ Cfr., sul punto, F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi nel rinnovo dell’organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell’accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2017, 1-15. Il tema della c.d. “dottrina dell’auto-applicatività” della normativa elettorale, formulata dalla Corte dapprima al fine di valutare l’ammissibilità di quesiti referendari e in seguito, come detto, estesa al giudizio di legittimità costituzionale, è stato oggetto, da ultimo, di un’ampia riflessione da parte di P. CARNEVALE, *Corte costituzionale, leggi elettorali, normativa di risulta auto-applicativa. In dissenso da Roberto Romboli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, 107-136, il quale rileva al riguardo che «altra è la questione relativa alla definizione di un limite alla operatività del referendum abrogativo, altra è la posta in gioco quando si statuisce un (auto-) vincolo alla esperibilità del sindacato di costituzionalità sulle leggi, producendo una reductio dell’ambito di operatività del principio di legittimità costituzionale, tanto più grave in quanto relativa alla legge che potremmo definire come il principale veicolo e distributore del principio democratico nell’ordinamento».

66 della medesima legge relativa all'elezione di secondo grado del Presidente della Provincia⁶⁴. Il Sindaco metropolitano risulterebbe così eletto dai sindaci dei Comuni della Città metropolitana e permanerebbe in carica quattro anni, al pari del Presidente della Provincia; il Consiglio metropolitano continuerebbe, invece, ad essere eletto con l'attuale sistema, sempre di secondo grado, e a permanere in carica cinque anni.

A ben vedere, si tratterebbe di una soluzione provvisoria e che lascerebbe insoluti i problemi, su cui si è già soffermati, del mancato coordinamento con la forma di governo entro cui il nuovo meccanismo elettorale andrebbe a inserirsi (rilievi che, difatti, hanno indotto la Corte, nella sentenza in esame, a dichiarare inammissibile la seconda questione sollevata dal rimettente). Al contempo, si tratterebbe verosimilmente dell'unica opzione concretamente praticabile, stante la necessità di individuare una disciplina elettorale *immediatamente e pienamente* applicabile (a meno, chiaramente, di non voler orientarsi nuovamente nel senso dell'inammissibilità, in questo caso, tuttavia, dichiaratamente per impossibilità di individuare una disciplina auto-applicativa e non più per discrezionalità legislativa).

Ipotesi quest'ultima che, tuttavia, certificherebbe, da un lato, l'impotenza della Corte costituzionale in una materia così delicata e centrale per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo come quella elettorale e, dall'altro, avrebbe come effetto quello di legittimare, *sine die*, il rinnovo dell'organo di vertice di un ente costitutivo la Repubblica sulla base di una disciplina dichiaratamente lesiva dei principi fondamentali di democraticità ed eguaglianza del voto⁶⁵.

⁶⁴ Chiaramente spetterebbe alla Corte precisare che i termini "Presidente della Provincia" e "Provincia", presenti nella disciplina di cui ai commi 58-66, andrebbero intesi, per applicarsi all'elezione del Sindaco metropolitano, rispettivamente come "Sindaco metropolitano" e "Città metropolitana".

⁶⁵ Cfr., sul punto, R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima «politica» e quella «giurisdizionale». Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in Id. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima «politica» e quella «giurisdizionale»*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 17 ss, che ha evidenziato il rischio che la necessaria auto-applicatività della normativa elettorale finirebbe per paradosso per creare una nuova zona franca ossia «quella delle leggi costituzionalmente necessarie non eliminabili attraverso una incostituzionalità non manipolativa».