

## **Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: *governance* metropolitana e funzioni\***

YLENIA GUERRA\*\*

---

**Nota a** Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 7 dicembre 2021.

Disponibile all'indirizzo: [www.giurcost.org/decisioni/2021/0240s-21.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2021/0240s-21.html).

---

**Sommario:** 1. Di cosa si scriverà: il difficile cammino della città metropolitana nell'attuale contesto giuridico di riferimento. – 2. Le premesse: (cenni a) storia e teoria dell'area vasta. – 2.1. La disciplina delle città metropolitane in Italia: brevi profili ricostruttivi. – 2.2. (segue) Gli organi dell'ente di area vasta, in particolare il sindaco metropolitano. – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021: oggetto, parametro e precedenti. – 3.1. Le motivazioni addotte dal Giudice delle leggi. – 3.2. Alcune considerazioni di fondo: il rapporto consequenziale esistente tra le funzioni affidate alle città metropolitane e la designazione del sindaco metropolitano. – 4. Traiettorie di studio: la *governance* metropolitana nel contesto attuale.

**Data della pubblicazione sul sito:** 4 luglio 2022

### **Suggerimento di citazione**

Y. GUERRA, *Il ruolo delle città metropolitane alla luce della sentenza n. 240 del 2021: governance metropolitana e funzioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione nella rivista *Le Regioni*.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata. Indirizzo mail: [ylenia.guerra@unimc.it](mailto:ylenia.guerra@unimc.it).

### 1. Di cosa si scriverà: il difficile cammino della città metropolitana nell'attuale contesto giuridico di riferimento

Le riflessioni che seguiranno muovono dalla sentenza del Giudice delle leggi n. 240 del 2021 in tema di città metropolitane, in cui la Corte costituzionale, dichiarando inammissibili le questioni poste dal giudice *a quo*, lancia un monito al legislatore affinché questi intervenga per ricondurre a conformità costituzionale la disciplina del sindaco metropolitano<sup>1</sup>. Non si farà riferimento alle questioni processuali affrontate dalla Corte nella decisione in commento<sup>2</sup>, ma si limiterà l'indagine ai profili propri del governo metropolitano.

In tal senso, è necessario innanzitutto tornare a interrogarsi sul significato (giuridico) da attribuire alla città metropolitana, anche in chiave critica rispetto a nozioni, quali area vasta e area metropolitana<sup>3</sup>, sovente impiegate in senso sinonimico, per dare conto, successivamente, dell'evoluzione normativa e delle recenti novità che hanno caratterizzato la disciplina delle città metropolitane.

<sup>1</sup> V. par. 8, ult. periodo, considerato in diritto, Corte cost., sent. n. 240/2021. In commento alla sent. si segnalano i seguenti scritti, scaturiti dal Convegno "La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio" - Roma, 20 dicembre 2021 e pubblicati tutti il 29 dicembre sulla rivista *federalismi.it*: G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*; M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*; M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*; 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*; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*; G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*; A. STERPA, "Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta?. V., anche, le conclusioni al Convegno "La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio" - Roma, 20 dicembre 2021 formulate da S. CECCANTI. V., anche, G. MOBILIO, *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 201-216 e F. MERLONI, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 14 febbraio 2022, pp. 1-12.

<sup>2</sup> V. i par. 3-3.3, considerato in diritto, sent. n. 240/2021.

<sup>3</sup> Evidenziava questa sovrapposizione di significati A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 291. V., anche, G. MARTINOTTI, E. ERCOLE, *La definizione delle aree metropolitane: problemi metodologici*, in AA. Vv., *Verso il governo dell'area metropolitana, Quaderni i.s.a.p. - saggi*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 69-144; V. FERRI, *Governare le Città metropolitane*, Carocci, Roma, 2008, p. 21; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *federalismi.it.*, n. 1/2015, pp. 3 ss.

Questo passaggio è essenziale al fine di comprendere il ruolo ricoperto dal sindaco nella “forma di governo metropolitano” e la funzione assunta dalle città metropolitane nel disegno territoriale della Repubblica italiana.

Si esamineranno, poi, le principali decisioni del Giudice delle leggi intervenute nel tempo sino alla sentenza che ci occupa, ciò con la precipua finalità di dar conto della lettura giurisprudenziale del disegno metropolitano così come elaborato dal legislatore.

Da queste premesse, e dall’esame della sentenza in commento, possono trarsi talune riflessioni che abbracciano, più in generale, la questione giuridica di cosa deve essere un’area metropolitana. Invero, il problema del governo metropolitano non è altro che una riproposizione dell’annosa questione riguardante la nozione e le funzioni dell’area vasta. Dall’inquadramento giuridico della città metropolitana dipendono le considerazioni sul tipo di governo metropolitano e sul grado di rappresentanza dello stesso.

## 2. Le premesse: (cenni a) storia e teoria dell’area vasta

Al lemma “città” si è soliti attribuire un coacervo di significati, anche in conseguenza del metodo di indagine del fenomeno<sup>4</sup>.

Secondo parte della dottrina giuridica, attraverso tale parola si indicherebbe «[...] la concentrazione attorno ad un centro principale di una molteplicità di insediamenti dotati di continuità e interdipendenza nelle relazioni di lavoro e di vita»<sup>5</sup>. È metropolitano – inteso come città madre<sup>6</sup> – quell’insediamento connotato da una «spiccata funzione egemone rispetto al territorio circostante, con caratteristiche di alta urbanizzazione e concentrazione insediativa, e di elevata dinamica territoriale»<sup>7</sup>. Le metropoli, inoltre, si contraddistinguono per il c.d.

<sup>4</sup> V. M.R. RICCI, *La città metropolitana nell’ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali profili di criticità*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 13 ss.

<sup>5</sup> A. PUBUSA, Voce “Città metropolitana”, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 360.

<sup>6</sup> P. URBANI, Voce “Area metropolitana”, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 111-112.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 112. Lo scriveva molto chiaramente M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista trimestrale di Diritto*, n. 2/1971, p. 455: «Vi sono, alle due ali estreme, i comuni “polvere”, che sono delle cose artificiose, delle ridicolaggini giuridico-sociali, e le città metropolitane. A sé sta il fenomeno delle grandi conurbazioni, che è ignorato dal legislatore: le conurbazioni costituiscono in questo momento gli elementi principali, come poli di sviluppo socio-economico del paese. [...] La conurbazione, peraltro, come dicevo, non si sa cosa sia: un fatto urbanistico, poiché come fatto amministrativo non esiste». ID., *Introduzione*, in P. URBANI (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 1985, pp. 9-11.

«gigantismo urbano» cui consegue la necessità di prevedere una disciplina peculiare rispetto ai modelli amministrativi ordinari previsti per gli enti locali<sup>8</sup>.

In sostanza, la vasta dimensione urbana delle aree metropolitane comporta il bisogno di modelli giuridici nuovi, giacché l'impiego di quelli previsti per gli enti territoriali «non ne avrebbe determinato la governabilità»<sup>9</sup>.

A ciò si aggiungano, poi, sotto il profilo istituzionale e gestionale, il rapporto tra forma di governo locale e *deficit* democratico, l'implementazione di un sistema finanziario in grado di garantire l'elargizione di adeguati servizi sociali su tutto il territorio interessato dall'area metropolitana, nonché la generale articolazione delle funzioni amministrative tra centro e periferia<sup>10</sup>.

Tutti gli accennati problemi, e il tentativo di pervenire a una soluzione giuridicamente soddisfacente delle summenzionate questioni, hanno fatto da sfondo al dibattito dottrinale.

D'altro canto, il legislatore inizia a considerare la dimensione metropolitana dell'urbe soltanto in epoca recente<sup>11</sup> e, a livello costituzionale, solo con la l. cost. 3/2001<sup>12</sup>.

## 2.1 La disciplina delle città metropolitane in Italia: brevi profili ricostruttivi

Il primo riscontro, per così dire normativo (*rectius*, di proposta) alle teorie dottrinali sulle città metropolitane si ha con il c.d. Progetto di Pavia ove «un gruppo di studiosi [...] coordinato da Umberto Pototschnig inseriva nella propria elaborazione di un testo di riforma delle autonomie locali la proposta di istituire, nelle principali aree urbane del Paese, province metropolitane, titolari — in aggiunta alle funzioni spettanti alla generalità delle province — di quelle spettanti ai comuni nella disciplina e gestione del territorio e nella organizzazione e gestione dei connessi servizi»<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> P. URBANI, Voce “Area metropolitana”, cit., p. 112; G. PASTORI, Voce “Area metropolitana”, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet Giuridica, Torino, 1987, pp. 381-385; L. VANDELLI, *Ruolo e forma di governo delle città metropolitane. Qualche riflessione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 3.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *Introduzione*, cit., pp. 9 ss.

<sup>10</sup> A. PUBUSA, Voce “Città metropolitana”, cit., p. 360. V., anche, E. SGROI, *I governi metropolitani tra localismo e globalizzazione*, in *Studi di Sociologia*, fasc. 1/1998, pp. 55-65.

<sup>11</sup> L. VANDELLI, Voce “Città metropolitane”, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. IX, Giuffrè, Milano, 2016, p. 81 fa risalire l'origine del dibattito riguardante le aree metropolitane agli anni '70.

<sup>12</sup> Art. 114, c. 1, Cost.

<sup>13</sup> L. VANDELLI, Voce “Città metropolitane”, cit., 81. Ripercorre tale proposta, e le ulteriori, E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, n. 2-3/2016, pp. 279-280. L'A. consegna al

A tale primo progetto ne seguirono di ulteriori. Tra questi si ricorda il Progetto Bassanini in cui si prevedeva l'istituzione del cd. comprensorio, in sostituzione della Provincia, con funzione anche di ente locale dell'area metropolitana qualora connotato dalle ricordate caratteristiche di conurbazione e densità abitativa<sup>14</sup>.

Nel 1980, l'Associazione nazionale dei Comuni (insieme ad altre associazioni) diede vita a un convegno che sfociò in una risposta ai tentativi di riforma che si stavano elaborando nelle preposte sedi politiche. Così, sull'annosa questione delle aree metropolitane si registrò un allargamento delle originarie previsioni: «la proposta “più restrittiva” [...], imperniata sui Comuni di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, è riveduta e corretta aggiungendo [...] Palermo, Bologna, Firenze e Catania»<sup>15</sup>.

Seguì poi il c.d. “progetto Isap” del 1988 elaborato presso l'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, e il “progetto Giannini” del 1989 ove si considerava più meritevole un approccio alle aree metropolitane attraverso formule di gestione congiunta delle funzioni affidate ai comuni<sup>16</sup>.

Soltanto nel 1990, con l. n. 142/1990<sup>17</sup>, l'ordinamento ebbe a dotarsi di una disciplina, oggi non più in vigore, avente a oggetto le città metropolitane, cui seguirono vicissitudini che condussero a interventi ulteriori<sup>18</sup> (l. n. 265/1999, poi recepita nel d.lgs. n. 267/2000).

Il 2001 fu l'anno della riforma costituzionale del Titolo V, approvata con l. cost. n. 3/2001, attraverso cui si inserirono le città metropolitane nel testo costituzionale quali enti territoriali che compongono la Repubblica<sup>19</sup>.

---

lettore anche una tabella finale riepilogativa delle “adesioni” accademiche alle varie proposte formulate nel tempo.

<sup>14</sup> E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti normativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, cit., pp. 282-283.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> L. VANDELLI, Voce “Città metropolitane”, cit., 81.

<sup>17</sup> V. A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, pp. 727-752; U. De SIERVO, *Articolazione dei poteri nell'area metropolitana*, in *Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione*, fasc. n. 1/2, 1991, pp. 29-38; F. PINTO, Voce “Città metropolitana”, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2010, pp. 23-36; L. VANDELLI, Voce “Città metropolitane”, cit., pp. 82-83; G. MAROTTA, E. PASTERNA (a cura di), *Le città metropolitane*, Cedam, Padova, 2013, pp. 1-20.

<sup>18</sup> L. VANDELLI, Voce “Città metropolitane”, cit., pp. 82-83.

<sup>19</sup> Sulla riforma v. A. BARBERA, Voce “Costituzione della Repubblica italiana”, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. VIII, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 320; G. DEMURO, Art. 114, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 2168-2172. Quanto alla modifica dell'art. 114 Cost., si richiamano i rilievi mossi da F. FABRIZZI, A. STERPA, Voce “Città metropolitana”, in *Digesto delle Discipline*

Qualche anno più tardi entrava in vigore la l. n. 56/2014 che oggi rappresenta la disciplina di riferimento per lo studio normativo della città metropolitana<sup>20</sup>. Per quel legislatore, le città metropolitane sono «enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai cc. da 44 a 46 e con le finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee»<sup>21</sup>.

La lettura delle finalità perseguite dalle città metropolitane sembra valorizzare, e pertanto ricondurre a sistema, quell'insieme di problematiche emerse dagli studi sulla prassi delle aree a forte conurbazione che richiede, in sintesi, una *governance* comune tra città principale e comuni limitrofi.

Tale disciplina si accompagnava alla futura (e mai approvata) proposta di revisione costituzionale del 2014<sup>22</sup>.

Dal menzionato *excursus* storico-normativo possono trarsi talune considerazioni che consentiranno poi di indagare nel dettaglio le principali problematiche tuttora irrisolte relative alle città metropolitane. Si consideri, in tal senso, sia l'automatismo con il quale si è provveduto a individuare le stesse nel territorio delle principali province italiane<sup>23</sup>, sia l'allargamento del numero di queste ultime, che oggi ricomprende anche territori non pienamente coincidenti con l'idea originale di metropoli, intesa come quel territorio vasto contraddistinto

---

*Publicistiche*, Utet, Torino, 2017, pp. 159-182 e C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna University Press, Bologna, 2020, 151. V., anche, A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2002, p. 86. Alla riforma costituzionale del 2001 seguì la l. di delegazione n. 131/2003 e che, tuttavia, non produsse alcun risultato. Al fallimento della delega del 2003 seguirono ulteriori tentativi (cfr. l. n. 42/2009 e d.l. n. 95/2012 convertito con modificazione dalla l. n. 135/2012). Sul punto, è poi intervenuta la Corte costituzionale, v. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1163 ss.; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1168 e ss.; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. n. 220/2013*, in *Il Foro italiano*, 2013, parte I, pp. 2719-2721.

<sup>20</sup> Alla summenzionata legge è seguita la l. n. 190/2014, v. C. TUBERTINI, *La città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G. CANDIDO DE MARTIN e F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Luiss University Press, Roma, 2017, p. 235.

<sup>21</sup> Art. 1, c. 2, l. n. 56/2014..

<sup>22</sup> Si interroga su tale questione L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 35-60.

<sup>23</sup> Sebbene per legge sia possibile l'adesione dei comuni limitrofi attraverso la procedura ex art. 133, c. 1 Cost.

da forte conurbazione che accompagna le teorizzazioni delle grandi aree metropolitane.

## 2.2 (segue) Gli organi dell'ente di area vasta, in particolare il sindaco metropolitano

Il sistema istituzionale delle città metropolitane si contraddistingue per la presenza del sindaco metropolitano, del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana.

Il sindaco metropolitano è l'organo di rappresentanza dell'ente territoriale, «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»<sup>24</sup>. Il consiglio metropolitano è, invece, l'organo di indirizzo e controllo, a cui compete l'approvazione di piani, programmi e regolamenti, la proposta di approvazione e modifica dello statuto. Infine, alla conferenza metropolitana, a cui sono riservati per legge poteri di tipo consultivo e propositivo, spetta l'adozione dello statuto metropolitano. I rapporti tra gli stessi debbono occupare il prosieguo della trattazione, giacché rappresentano la premessa logica all'esame della giurisprudenza costituzionale e, in particolare, della sentenza della n. 240/2021.

I modelli indicati dal legislatore nella l. n. 56/2014 sono due<sup>25</sup>: il primo si fonda sul discusso automatismo che vede nel sindaco del comune capoluogo la figura del sindaco metropolitano e nella composizione del consiglio metropolitano quella, per così dire, indiretta, con elezione dei membri da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni facenti parte dell'estensione territoriale della città metropolitana<sup>26</sup>.

L'altro modello, residuale per le ragioni che si esporranno *infra*, consente alle singole città metropolitane di auto-determinarsi prevedendo la possibilità di una elezione diretta di sindaco e consiglio metropolitano. Ciò, tuttavia, nel rispetto di talune condizioni: (i) l'approvazione di una legge statale volta a definire le concrete modalità di elezione dei predetti organi; (ii) l'avvio di una procedura di frazionamento del comune capoluogo, ad esclusione delle città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti per cui si prevede, invece, la

---

<sup>24</sup> Art. 1, c. 8 l. n. 56/2014.

<sup>25</sup> V. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 432-437.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 432, cui, *adde*, F. LEARDINI, *Sistemi di costituzione degli organi della Città metropolitana e quorum funzionale*, in G. PERULLI (a cura di), *La città metropolitana*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 33-68.

suddivisione del territorio del comune capoluogo in zone omogenee<sup>27</sup>; (iii) la previsione statutaria dell'elezione diretta dei suddetti organi<sup>28</sup>.

Le ragioni che giustificano il primo modello, che combina il metodo indiretto per l'organo consiliare e una sorta di automatismo per la figura del sindaco metropolitano, sono svariate. Parte della dottrina ha evidenziato, in particolare per il sindaco metropolitano, il «rilievo degli esponenti del grande comune capoluogo»<sup>29</sup> e il bisogno di evitare una forzosa coabitazione tra due figure politiche a carattere monocratico nel sistema di governo locale<sup>30</sup>. Ulteriori ragioni possono rinvenirsi nella volontà di dar vita a un governo locale in armonia con gli altri organi di governo degli enti locali (primo fra tutti il sindaco del comune capoluogo) e nel fatto che gli abitanti del comune capoluogo rappresentano la maggioranza degli abitanti che insistono su tutta l'area metropolitana<sup>31</sup>.

In particolare, per comprendere l'ampiezza del mandato conferito al sindaco metropolitano è necessario soffermarsi brevemente sulle competenze a questi affidate e sul rapporto tra organo monocratico e altri organi metropolitani<sup>32</sup>. Spetta al sindaco metropolitano: la rappresentanza dell'ente; la convocazione e la presidenza del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana; egli, inoltre, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita, infine, tutte quelle funzioni che gli sono assegnate per statuto (in tal senso, la dottrina parla di attribuzione di potere in senso residuale<sup>33</sup>). Nell'esercizio delle sue funzioni, il sindaco metropolitano può farsi coadiuvare sia da un vicesindaco, che egli sceglie tra i consiglieri metropolitani e che lo sostituisce, in caso di cessazione della titolarità dell'incarico, fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano, sia pure attraverso deleghe a consiglieri comunali<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> Esprime profili di criticità L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, cit., p. 44.

<sup>28</sup> Art. 1, cc. 19-22 l. 56/2014. V. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 434-435, 437.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 433, in particolare nt. 5.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Così F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 49. *Contra*, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit.

<sup>32</sup> V. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 456 ss. in chiave comparata tra i diversi statuti metropolitani approvati.

<sup>33</sup> *Ivi*, p. 458. V., anche, A. SIMONCINI e G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», in *Le Regioni*, n. 4/2016, pp. 696-698.*

<sup>34</sup> Art. 1, cc. 40-41 di detta legge.

### 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021: oggetto, parametro e precedenti

La sentenza in commento muove dall'ordinanza di rimessione con cui la Corte d'Appello di Catania ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, c. 1<sup>35</sup>, e 14<sup>36</sup> della l. r. Sicilia n. 15/2015 recante "*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*", come sostituiti dall'art. 4, cc. 1 e 2, della l. r. n. 23/2018 (Norme in materia di Enti di area vasta), e dell'art. 1, c. 19, della l. n. 56/2014<sup>37</sup>, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost.

Il processo principale origina da un giudizio di secondo grado avverso l'ordinanza del Tribunale ordinario di Catania che dichiarava inammissibile il ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.* promosso da un privato cittadino con il quale egli chiedeva l'accertamento del diritto «a che l'amministrazione dell'ente locale (in Sicilia cd città metropolitana) sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori»<sup>38</sup>.

In sostanza, la questione sorge dalla constatazione secondo cui l'appellante, iscritto nelle liste elettorali del Comune di Aci Castello, ente rientrante nel perimetro giuridico della Città metropolitana di Catania, non avrebbe la facoltà di eleggere (o, meglio, non possa concorrere alla elezione, anche per via indiretta) il sindaco metropolitano, essendo tale carica ricoperta, in via automatica, dal sindaco del comune capoluogo<sup>39</sup>.

Al fine di delineare il quadro giuridico di riferimento è necessario richiamare brevemente le norme regionali e locali che rappresentano la disciplina di riferimento. La Regione Sicilia nel proprio Statuto (R.D. Lgs. n. 455/1946 "Approvazione dello statuto della Regione siciliana") all'art. 14 prevede una competenza legislativa esclusiva per la disciplina degli enti territoriali e delle relative circoscrizioni<sup>40</sup>. In tal senso, il territorio è costituito da comuni e liberi Consorzi comunali, «dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione

<sup>35</sup> Tale c. riporta le regole generali individuate dal legislatore nazionale con riguardo alla formazione dell'organo metropolitano a natura monocratica.

<sup>36</sup> L'art. 14 della menzionata l. r. recita: «Qualora il Sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo della Città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano».

<sup>37</sup> Art. 1, c. 19, l. 56/2014.

<sup>38</sup> Sent. n. 240/2021, *ritenuto in fatto*, par. 1.1.

<sup>39</sup> V. *supra*, *ritenuto in fatto*, par. 1.1.

<sup>40</sup> Statuto Regione Sicilia, art. 14 lett. o).

esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali»<sup>41</sup>.

Tale potestà è stata esercitata dall'ente territoriale con l. r. n. 15/2015, come modificata dalla l. r. n. 23/2018, le cui più recenti riforme, e i successivi interventi della Corte costituzionale, hanno consentito di ricondurne la disciplina entro i confini tracciati dal legislatore statale. Il dettato legislativo corrisponde, in sostanza, a quanto stabilito espressamente dalla l. 56/2014.

Va rilevato come quest'ultima rappresenti per le Regioni a Statuto speciale un insieme di «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla regione Friuli-Venezia-Giulia, in conformità ai rispettivi statuti»<sup>42</sup>.

Così definite le norme oggetto del giudizio incidentale, è d'uopo passare all'esame delle norme parametro evocate dalla parte rimettente. Le disposizioni costituzionali richiamate – “complessivamente”<sup>43</sup> – sono gli articoli 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost., a indicare la presunta lesione del principio democratico e dell'eguaglianza del diritto di voto, che deriverebbe dalla discriminazione subita dai cittadini residenti in un comune non capoluogo della Città metropolitana rispetto a quelli residenti in un comune capoluogo all'atto di eleggere il sindaco del comune capoluogo, oltre che dall'analoga situazione di discriminazione rispetto ai cittadini residenti in comuni non capoluogo di Provincia (che hanno la possibilità di eleggere, in via mediata, tramite elezioni di secondo grado, il presidente della Provincia).

Al Giudice delle leggi è stato allora richiesto di valutare se sia conforme ai ricordati principi costituzionali la regola per cui il sindaco metropolitano, organo di rappresentanza dell'ente di area vasta, debba identificarsi *ope legis* con il sindaco del comune capoluogo.

La decisione si inserisce in un percorso già intrapreso dalla Corte costituzionale, specie con riferimento alla l. 56/2014. Le principali sentenze che debbono in questa sede essere richiamate sono la n. 50/2015 e la n. 168/2018.

---

<sup>41</sup> Statuto Regione Sicilia, art. 15. Sulla peculiarità dell'attuazione delle città metropolitane nelle Regioni a Statuto speciale v. C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città Metropolitane*, cit., pp. 48-49. Una ricostruzione riguardante la Sicilia si rinviene in R. DI MARIA, *La Città metropolitana nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 2/2016, pp. 307-339.

<sup>42</sup> Sent. n. 240/2021, *considerato in diritto*, par. 6.3.

<sup>43</sup> V. *supra*, *ritenuto in fatto*, par. 1.

Con la prima decisione, peraltro assai criticata in dottrina, anche da chi ne ha accolto le conclusioni<sup>44</sup>, si affermava la legittimità del sistema di governo dell'ente metropolitano, pure con riguardo alla figura del sindaco. Il Giudice delle leggi, infatti, dichiarava che «[...] il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 [...] supera il vaglio di costituzionalità»<sup>45</sup>. Il rigetto delle q.l.c. poggiava su motivazioni che avrebbero, forse, meritato un maggiore approfondimento.<sup>46</sup> La prima argomentazione che veniva evocata dalla Corte ateneva alla distinzione semantica che sussiste tra i concetti di sovranità, di sovranità popolare e di autonomia. Il percorso logico sviluppato dai ricorrenti – teso a ricondurre il termine ‘sovranità’ all’istituto della sovranità popolare *ex art. 1 c. 2 Cost.* e a identificare quest’ultima con gli istituti della democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – non coglieva nel segno. Per il Giudice delle leggi tale deduzione non era condivisibile.

Invero, l'appartenenza della città metropolitana agli enti territoriali costitutivi della Repubblica e la valorizzazione del principio autonomistico, da leggersi, tra l'altro, anche in chiave storica, come reazione alle spinte autarchiche di epoca pre-repubblicana, non comporta necessariamente l'elezione diretta degli organi metropolitani.

Inoltre, è da tenere in considerazione anche il principio di differenziazione tra i diversi livelli territoriali, ivi compreso lo Stato, nel senso che – come ricordato nella sent. n. 365/2007, richiamata dalla Corte nelle sue argomentazioni, «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...] può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano».

Infine, per quanto qui di interesse, la Corte risolveva la presunta incompatibilità del sistema di scelta del sindaco metropolitano con le previsioni dalla Carta europea dell'autonomia locale invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, c. 1 Cost., nella parte in cui

---

<sup>44</sup> Si v. L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 aprile 2015, poi pubblicato anche sulla rivista *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015, pp. 393-396.

<sup>45</sup> Sent. n. 50/2015, par. 3.4.3, *considerato in diritto*.

<sup>46</sup> V. L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit. Per 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, p. 6, le argomentazioni sono forse troppo sbrigative e non esaurienti. Per G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica*, in *federalismi.it*, n. 7/2015, p. 1, le argomentazioni sono improntate a «spartana laconicità».

prevederebbe l'elezione diretta di almeno uno degli organi collegiali<sup>47</sup> – nel seguente modo. In sostanza, dopo aver attribuito alla menzionata Carta la natura di «documento di mero indirizzo», evidenziava come l'espressione inglese “*freely elected*” dovesse essere intesa nel senso di effettiva rappresentatività dell'organo, in questo caso metropolitano, rispetto alle comunità interessate. Ne derivava così l'ammissibilità di quella che la Corte definisce una elezione indiretta.

Con riguardo a quest'ultimo rilievo, le sintetiche argomentazioni del Giudice delle leggi poggiavano tutte su dati di ordine fattuale. In altre parole, la designazione automatica del sindaco metropolitano non era irragionevole, vertendosi in una fase di prima attuazione del nuovo ente e in forza della possibilità per ogni città metropolitana di optare per l'elezione diretta del sindaco metropolitano (in questi termini, la c.d. reversibilità del sistema *ope legis*)<sup>48</sup>.

Con la sent. n. 168/2018 la Corte è tornata a occuparsi delle città metropolitane, con specifico riguardo alla normativa della Regione Sicilia che aveva previsto l'elezione diretta del sindaco metropolitano<sup>49</sup>. In quella sede, il Giudice delle leggi evocava la necessità di una disciplina uniforme, perlomeno negli aspetti essenziali, su tutto il territorio nazionale del “modello di governo di secondo grado”, come adottato dal legislatore statale *ex l. n. 56/2014*<sup>50</sup> e alla luce della previsione costituzionale di cui all'art. 114 Cost. L'argomento centrale che la Corte poneva a fondamento della propria decisione sta nel considerare le disposizioni statali volte a individuare, prioritariamente, il sindaco metropolitano nel sindaco del comune capoluogo, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in

---

<sup>47</sup> Sulla Carta v. T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 1-12. Sull'applicazione della Carta alla l. n. 56/2014 v. G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pp. 573-598. Sulla questione della rispondenza alla citata Carta della l. n. 56/2014 v. P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, pp. 1-3; C. FUSARO, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, pp. 1-5; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, pp. 1-7, tutti in *Astrid Rassegna*, n. 18/2013.

<sup>48</sup> Sent. n. 59/2015, *considerato in diritto*, par. 3.4.4., lett. a).

<sup>49</sup> Nelle norme oggetto si prevedeva l'elezione diretta del Presidente del libero Consorzio e del Consiglio del libero Consorzio, nonché del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

<sup>50</sup> A fondamento di tale scelta vi siano – con espresso richiamo del Giudice delle leggi – obiettivi di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali e di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta (v. sent. n. 168/2018, *considerato in diritto*, par. 4.3).

base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo»<sup>51</sup>.

E ciò emergeva chiaramente dalla complessa e articolata procedura che il legislatore ha previsto nel caso in cui, per via statutaria, la città metropolitana voglia invece optare per il modello a elezione diretta del sindaco metropolitano, richiamato nella prima parte del commento.

### 3.1 Le motivazioni adottate dal Giudice delle leggi

Dalla lettura della sentenza che ci occupa emergono chiare linee di interpretazione.

La prima questione che la Corte è chiamata a risolvere attiene alla asserita menomazione del diritto di voto<sup>52</sup>, sotto il profilo della eguaglianza, rispetto al voto espresso da un cittadino residente nel comune capoluogo della città metropolitana ovvero nei confronti del cittadino residente in un comune afferente alla provincia (*rectius*, libero consorzio). E così la Corte, movendo dalla considerazione secondo la quale non può dirsi di secondo grado la procedura elettiva del sindaco metropolitano per i cittadini residenti nel comune capoluogo – giacché la «designazione del sindaco metropolitano [...] consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del Sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale»<sup>53</sup>, – ritiene non discriminatorio il trattamento riservato ai cittadini degli altri comuni.

La differenza non è di poco conto: con questa argomentazione la Corte sottolinea come la prerogativa di cui godono i residenti nel comune capoluogo, e che parte ricorrente ritiene essere una sorta di elezione indiretta, si atteggi, nella sostanza, piuttosto come una «esteriore consequenzialità tra i due atti»<sup>54</sup>, quello di elezione del sindaco del comune capoluogo e quello della individuazione, *ope legis*, del sindaco metropolitano.

Con ulteriore motivazione, la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'asserito diverso trattamento tra cittadini residenti in comuni compresi in un'area metropolitana e cittadini residenti in un'area afferente alla provincia<sup>55</sup>. Per il Giudice delle leggi, i due sistemi di governo, quello provinciale e quello metropolitano, non possono porsi sul medesimo piano. Nel secondo caso, «[...] all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco

---

<sup>51</sup> V. *supra*.

<sup>52</sup> Sent. n. 240/2021, *considerato in diritto*, par. 7.

<sup>53</sup> V. *supra*, par. 7.1.

<sup>54</sup> V. *supra*.

<sup>55</sup> V. *supra*, par. 7.2.

metropolitano (in virtù dell'immedesimazione *ratione officii* di cui si è detto), si associa non solo la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano, ma anche la previsione [...] per cui “[i]n caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano [...]». Tale strutturazione risponde all'esigenza «di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo [...] e quelli della Città metropolitana [...]. Sempre da ricondursi a una specificità caratterizzante l'organizzazione delle Città metropolitane è poi la richiamata previsione contenuta nell'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, che ha attribuito solo a queste ultime, e non anche alle Province, in sede di esercizio della loro potestà statutaria, la facoltà di dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano, nel rispetto degli adempimenti procedurali ivi previsti e sulla base del sistema elettorale determinato da una legge statale».

Infine, l'ultimo profilo in punto di motivazione è nella sostanza un corposo e motivato monito che la Corte costituzionale invia al Legislatore.

Il Giudice delle leggi afferma come non si possa esimere «[...] dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che “riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative” [...], quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali”»<sup>56</sup>.

Detto monito poggia su due questioni non più rimandabili: l'eguaglianza del diritto di voto e la garanzia di idonei strumenti volti a garantire la responsabilità politica degli eletti nei confronti degli elettori.

Sono soprattutto fattuali le motivazioni che fondano le ragioni del monito. Rispetto a quanto deciso nel 2015 con la sent. n. 50 sono passati sei anni. Questo lasso di tempo consente facilmente di considerare superato il periodo di prima attuazione delle città metropolitane.

L'ulteriore ragione fattuale che viene in considerazione attiene alla mancata approvazione della riforma costituzionale, i cui effetti hanno travolto anche la l. n. 56/2014. In particolare, «tale circostanza [...] ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, 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. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate

---

<sup>56</sup> V. *supra*, par. 8.

funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province»<sup>57</sup>.

D'altro canto, in ultimo, la riforma delle città metropolitane è resa necessaria dalla mancata adozione della legge elettorale per il sindaco metropolitano. E così «non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo. Anche a non voler considerare il complesso *iter* procedurale cui dovrebbe sottoporsi il Comune capoluogo, a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione»<sup>58</sup>.

I tre menzionati elementi fattuali – cioè il tempo trascorso dall'approvazione della l. n. 56/2014, la mancata approvazione della riforma costituzionale e l'assenza di una legge elettorale volta a consentire l'impiego del modello con elezione diretta del sindaco metropolitano – non consentono di superare le conseguenze in punto di violazione dell'eguaglianza del diritto di voto e della necessaria responsabilità politica che deve accompagnare le cariche rappresentative, anche alla luce delle funzioni a queste attribuite. Ciò, tuttavia, è rimesso alla piena discrezionalità del legislatore che è chiamato a delineare le soluzioni normative per porre rimedio al *vulnus* in punto di *eguale godimento del diritto di voto dei cittadini* e corrispettiva responsabilità politica degli organi di governo locale<sup>59</sup>.

### 3.2 Alcune considerazioni di fondo: il rapporto consequenziale esistente tra le funzioni affidate alle città metropolitane e la designazione del sindaco metropolitano

In commento alle argomentazioni sulle quali la Corte poggia le proprie motivazioni, si svolgono le seguenti considerazioni.

Con riguardo al primo punto, ossia la menomazione della eguaglianza del diritto di voto tra cittadini non residenti nel comune capoluogo e cittadini residenti in detto comune, i dati che lo studioso è tenuto a prendere in considerazione sono svariati.

---

<sup>57</sup> V. *supra*.

<sup>58</sup> V. *supra*.

<sup>59</sup> V. *supra*.

Un primo argomento deve muovere dal rapporto di necessità-conseguenza che contraddistingue l'assegnazione di funzioni fondamentali e la rappresentanza politica dell'organo di governo locale. In questo senso, dalle intenzioni alla realtà il passo è grande. Se si considera, infatti, che le città metropolitane, al pari degli altri enti territoriali, oltre a subentrare nelle funzioni assegnate alle province, sono titolari di funzioni fondamentali come espressamente individuate dai cc. da 44 a 46 e che alle stesse possono essere affidate dallo Stato e dalle regioni ulteriori funzioni *ex art. 1 c. 46*, la questione della rappresentanza politica acquisisce connotati più chiari. Così, alle città metropolitane, limitando l'elenco alle mere previsioni legislative di cui alla l. n. 56/2014, spettano funzioni di indirizzo e coordinamento strategico con riguardo a materie le cui ricadute, per così dire territoriali, sono per lo più sovracomunali: si pensi al piano strategico metropolitano (atto di indirizzo anche per i comuni compresi nel territorio); alla pianificazione territoriale generale (di cui, però, vanno evidenziate anche le eventuali ricadute dirette sulla sfera del singolo cittadino, pure non residente nel territorio del comune capoluogo); alla previsione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; alla mobilità e alla viabilità; nonché, alla informatizzazione e digitalizzazione.

Ne consegue come possa dirsi auspicabile un sistema di rappresentanza indiretta in caso di assegnazione di funzioni di coordinamento strategico su territori contraddistinti da una forte conurbazione, ove, cioè, il confine, in termini di gestione e organizzazione amministrativa, tra comune capoluogo e altri comuni satellite non è delimitato.

A tali considerazioni segue un secondo argomento, riconducibile alla necessità di una rappresentanza di almeno uno degli organi di governo metropolitano rispetto alla collettività di riferimento, alla luce dei compiti affidati agli organi metropolitani. Al consiglio metropolitano spettano, tra gli altri, compiti di indirizzo e controllo, mentre è il sindaco metropolitano a rappresentare l'ente e a convocare e presiedere consiglio e conferenza metropolitana. È allora quantomeno problematico immaginare un organo di vertice di un ente territoriale, le cui funzioni sono state *testé* ricordate, individuato, con un automatismo normativo, nel sindaco del comune capoluogo.

Senza dimenticare di evidenziare come la possibilità di predisporre in concreto un modello di elezione diretta del sindaco metropolitano si scontri con quei requisiti legislativi richiamati nella prima parte del commento, di ostica realizzazione: si pensi soprattutto alla previsione che richiede l'avvio di una procedura di frazionamento del comune capoluogo, nei fatti difficile da immaginare. Tali condizioni, per taluni, fondano l'idea per cui il legislatore del

2014 abbia, di fatto, privilegiato il modello che prevede una individuazione automatica del sindaco metropolitano<sup>60</sup>.

A ciò si aggiungano alcune considerazioni che guardano alla prassi. Per parte della dottrina il meccanismo *ope legis* descritto ha prodotto, nella prassi delle campagne elettorali dei sindaci dei comuni capoluogo, espressi riferimenti a future scelte politiche metropolitane<sup>61</sup>, a indicare come, guardando al concreto atteggiarsi della figura metropolitana di vertice possono già individuarsi momenti di commistione *politica* tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo.

Sarebbe allora auspicabile, anche alla luce delle indicazioni della Corte, se non la previsione di una elezione diretta – scartabile, pare, anche alla luce del ruolo di coordinamento e strategia affidato alla città metropolitana – un sistema che consenta di rappresentare tutte le esigenze territoriali che insistono nell'area metropolitana, ciò anche per non produrre nei fatti una sovraesposizione del comune capoluogo (e dei relativi interessi) a discapito dei comuni satellite, senza, tuttavia, privare l'ente metropolitano di quella funzione di sintesi e di governo dell'area vasta che potrebbe essere intaccata, nella prassi, da una sorta di tirannia dei piccoli comuni.

In tal senso, è utile ricordare le ragioni che fondano la nascita teorica delle città metropolitane, che, come accennato, muove dal bisogno di riconoscere a fenomeni storici di aggregazione verso la città principale una comune organizzazione, se non politica almeno di *governance*, che consenta di agire, in maniera condivisa, su determinate funzioni a carattere strategico per natura travalicanti i confini comunali.

Con riguardo, invece, alle argomentazioni fattuali mosse dalla Corte nel monito al legislatore si svolgono le seguenti considerazioni con precipuo riguardo al seguito della mancata approvazione della riforma costituzionale, senza trascurare di sottolineare come la contestualizzazione delle norme oggetto sia divenuta prassi sempre più centrale nei percorsi argomentativi del Giudice delle leggi.

Con riferimento alla vicenda *de qua* i tre fatti fondanti il monito sono: il superamento di una cd. fase di assestamento, la non approvazione di una legge

---

<sup>60</sup> Le ragioni poste a fondamento di tale modalità sono svariate. Parte della dottrina ha evidenziato, in particolare per il sindaco metropolitano, il «rilievo degli esponenti del grande comune capoluogo» e la necessità che non si crei una forzosa coabitazione tra due figure politiche a carattere monocratico nel sistema di governo locale. Ulteriori ragioni possono rinvenirsi nella volontà di dar vita a un governo locale in armonia con gli altri organi di governo degli enti locali, primo fra tutti il sindaco del comune capoluogo. V. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 49. *Contra*, A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit.

<sup>61</sup> V. M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, cit.

elettorale per il sindaco metropolitano, qualora le città volessero optare per il modello a elezione diretta del menzionato organo monocratico, e, infine, la mancata approvazione della riforma costituzionale. L'azione e, specularmente, l'inazione del legislatore e, al pari, le scelte del corpo elettorale, nell'arco temporale che va dalla sentenza n. 50/2015 a oggi, fondano il monito del Giudice delle leggi.

Infine, sempre con riguardo a tale ultima parte, preme rimarcare l'importante passaggio in cui il Giudice delle leggi – in chiave rafforzativa rispetto alla evidente parificazione tra province e città metropolitane – ricorda come il territorio di riferimento delle città sia stato automaticamente identificato con quello delle ex province insistenti sul medesimo spazio. Tale considerazione, che ha del resto permeato le prime teorizzazioni sulla disciplina dell'area metropolitana, si è scontrata però con un legislatore che, sin dalle prime applicazioni, ha preferito riservare l'aggettivo 'metropolitano' ad aree che, nel disegno locale, erano nei fatti province (si pensi in tal senso alla legge 142/1990).

Sul punto, allora, sarebbe forse utile valorizzare l'invito della Corte e muovere in tal senso una riflessione di sistema che possa consentire una corrispondenza tra conurbazione delle aree e città metropolitana, qualora ciò non coincida con il solo territorio delle province di un tempo.

#### 4. Traiettorie di studio: la *governance* metropolitana nel contesto attuale

La sentenza in commento si inserisce nella travagliata vicenda che contraddistingue le città metropolitane, dalla teorizzazione quali enti preposti al governo di aree caratterizzate da forte conurbazione, alla prassi che ne ha seguito l'istituzione sino alle decisioni costituzionali, il cui peculiare percorso argomentativo sembra riservare grande importanza alle considerazioni del dato fattuale e del contesto su cui si inseriscono le norme oggetto delle questioni di legittimità proposte. È questa allora la sede per anticipare una serie di interrogativi che tengano conto della chiave storica illustrata nel principio del commento.

Il primo quesito che fa da guida ai successivi e che risulta ancora irrisolto, tra *intentio legislatoris*, prassi e pronunce del Giudice delle leggi, attiene al ruolo che si vuole assegnare alle menzionate città metropolitane nel disegno territoriale della Repubblica.

Invero, se la necessità di introdurre una *governance* delle aree metropolitane può definirsi un dato oramai condiviso e figlio di processi storici e sociologici ancora in divenire – si pensi, oggi, allo sviluppo della *smart city*<sup>62</sup> – lo stesso pare

---

<sup>62</sup> Non è questa la sede per ripercorrere, a livello teorico, quanto sviluppato negli ultimi tempi con riguardo alle *smart city*, si rinvia pertanto a M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo, in Istituzioni del federalismo*, n. 4/2015, pp. 949-973 (che richiama la connessione tra città metropolitane e sviluppo della *smart city*); C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della*

non potersi dire per il modello di governo prescelto. Questo perché delle due l'una: o si vuole fare delle città metropolitane degli enti di secondo livello in grado di governare (e, soprattutto coordinare), in maniera efficiente, i fenomeni tipici di aree a forte conurbazione, o, al contrario, si vuole fare delle città metropolitane enti locali che, parificati in senso stretto ai comuni, divengono a questi totalmente parificabili.

Da ciò, allora, ulteriori considerazioni. Anche se si volesse far prevalere – alla luce della storia e dei dibattiti scientifici che hanno contraddistinto la difficoltosa nascita delle città metropolitane – la seconda ipotesi, non possono allora non prevedersi per le stesse compiti e funzioni che superano il coordinamento strategico del territorio e che vanno così a incidere direttamente nella sfera giudica dei cittadini residenti sull'intero territorio metropolitano. Tale caratteristica richiederebbe l'attivazione di idonei strumenti di rappresentanza territoriale, con precipuo riguardo alla discussa figura del sindaco metropolitano, le cui attuali modalità di elezione hanno rappresentato il presupposto del monito della Corte costituzionale. A ben vedere, infatti, pur considerando la chiara distinzione di significato che contraddistingue l'istituto della sovranità dal concetto giuridico di autonomia<sup>63</sup>, non può non evidenziarsi come all'assegnazione di sempre più incisive funzioni debba corrispondere una adeguata forma di rappresentanza e di corrispettiva responsabilità politica.

Le modifiche che dovranno intervenire, in un'ottica di comprensione della complessità e di considerazione di tutte le dinamiche che riguardano l'insieme, peraltro assai variegato, delle aree metropolitane, dovranno tenere in considerazione e comporre profili che attengono alla volontà di predisporre una nuova *governance* locale improntata a coordinamento e strategia e le imprescindibili esigenze di rappresentanza diretta della comunità politica locale, ciò soprattutto in considerazione delle funzioni affidate alle menzionate città<sup>64</sup>.

In tutto ciò, l'attualità e, ancora una volta, il contesto di riferimento sembrano imporre una riflessione attenta alle dinamiche delle autonomie territoriali. Un dato su tutti: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua nelle città metropolitane il luogo di elezione di svariate missioni, con importanti ricadute in chiave di implementazione di servizi e per i cittadini del luogo. Si pensi, in tal senso, al potenziamento e alla digitalizzazione delle infrastrutture di rete, in ispecie agli

---

*sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, pp. 445-481; F. PIZZOLATO, *Floating cities, reti e territorio: il costituzionalismo transnazionale tra funzionalismo e istanza democratica*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 185-195.

<sup>63</sup> V. A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa, in Istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 35.

<sup>64</sup> G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, cit., p. 8.

investimenti riguardanti le reti intelligenti (*smart grid*); alla *componente* sulla salvaguardia della qualità dell'aria riferita alla missione n. 2 in cui sono richiamate le sole città metropolitane o, ancora, all'investimento riguardante i Piani urbani integrati volti alla promozione della inclusione sociale nelle periferie delle città metropolitane.