

Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni intorno alla città metropolitana anche alla luce della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale

di Laura Maccarrone

SOMMARIO: 1. La città metropolitana nella legge Delrio. – 2. Gli organi di governo della città metropolitana. – 3. La controversia sul sindaco metropolitano tra lo Stato e la Regione siciliana. – 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021. Il giudizio di inammissibilità. – 5. Il monito. La centralità delle funzioni. – 6. Le soluzioni prospettabili. – 7. Le forme di democrazia partecipativa quale tassello essenziale per una legittimazione democratica della città metropolitana. – 8. Conclusioni.

1. *La città metropolitana nella legge Delrio*

La crisi economica, che prende avvio a partire dal 2008, ha aperto, nel decennio successivo, una complessa stagione di riforme che ha avuto quale protagonista il sistema delle autonomie locali. In via generale tali riforme sono state mosse da due obiettivi, almeno stando alle finalità espresse dallo stesso legislatore. Per un verso si è ritenuto di contenere i costi, specialmente quelli della politica, dall'altro si è espressa l'esigenza di efficientare il sistema, particolarmente attraverso la ricerca di una dimensione adeguata per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi¹.

Invero, la finalità di ridurre i costi della politica si è andata via via ridimensionando, forse anche per la valutazione in concreto, conti alla mano, di risparmi non particolarmente significativi, palesandosi, sempre più chiaramente, come l'enunciazione di un tale intento avesse piuttosto l'obiettivo di sedare gli animi, esacerbati dall'emersione di una serie di episodi, oggetto di particolare attenzione da parte dei mezzi di informazione, circa l'utilizzo non sempre legittimo ed oculato delle risorse pubbliche da parte della classe politica.

Nella legge Delrio 7 aprile 2014 n. 56², la finalità di ridurre i costi della poli-

¹ Il riferimento è ai decreti legge 7 agosto 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertiti rispettivamente nelle leggi 30 luglio 2010, n. 122, 14 settembre 2011, n. 148, 22 dicembre 2011, n. 214, 7 agosto 2012, n. 135.

² Sulla legge n. 56 del 2014 (legge Delrio) v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, 2014; *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, a cura di A. STERPA, Napoli, 2014; *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, a cura

tica non appare neppure menzionata³. Pur con le imperfezioni e le critiche da più parti sollevate⁴, la l. n. 56/2014 si pone, in modo esplicito, l'ambizioso obiettivo di adeguare l'ordinamento degli enti locali ai principi espressi nell'art. 118 Cost.⁵, i quali pertanto devono costituire una guida per la sua corretta interpretazione, a partire dal principio di adeguatezza.

La ricerca di una dimensione adeguata, che, con riguardo agli enti territoriali, è anzitutto riferibile all'estensione territoriale e al numero di abitanti, appare centrale all'interno della riforma Delrio e strumentale, sia per una gestione più efficiente della cosa pubblica, sia anche per meglio rispondere (più efficacemente) ai bisogni dei cittadini. In particolare, la legge n. 56/2014, nel dare attuazione, con l'istituzione della città metropolitana, all'art. 114 della Costituzione, mira a realizzare un governo efficiente di area vasta, in grado di fronteggiare le numerose problematiche che investono le grandi aree urbane⁶. L'intensa concentrazione di

di F. FABRIZZI e G.M. SALERNO, Napoli, 2014; G. VESPERINI, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 8-9, 2014, 786-804.

³ Vero è che quella finalità, espressamente enunciata nei precedenti interventi normativi, aveva altresì lo scopo di legittimare l'uso del decreto legge, laddove la stessa esigenza non si è manifestata con quest'ultima riforma, approvata con legge ordinaria.

⁴ V. in chiave critica S. STAIANO, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, con particolare riferimento alla delimitazione delle aree metropolitane: "l'elenco troppo esteso delle Città metropolitane (ben nove) e la sua evidente disomogeneità rivelano la carenza di un supporto analitico adeguato, o l'indifferenza a esso sotto la pressione dei localismi più forti". Che la legge n. 56 possa essere stata mossa "prevalentemente da motivazioni e convenienze politiche spicce e contingenti" è quanto afferma A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2015, che mette in evidenza l'assenza di uno studio interdisciplinare più oculato in grado di evidenziare le differenze strutturali tra le città metropolitane individuate dal legislatore.

⁵ La legge, costituita da un unico articolo composto da 151 commi, dispone al primo comma: "La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza"; c'è chi (F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 13, 2014) non esita a considerarla "la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859". Si veda poi la Relazione introduttiva al d.d.l., dove si legge: "si tratta dunque di un disegno di legge che persegue risultati ambiziosi e che, pur nel suo apparente carattere contingente, specialmente per quanto riguarda la ristrutturazione delle province, ha però ambizioni rilevanti di carattere sistematico". All'opposto si ritiene che gli interventi normativi in materia di area vasta manchino di attenzione verso tutte le numerose sfaccettature che l'istituzione della città metropolitana presenta (B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *www.federalismi.it*, 3, 2014).

⁶ Né appare criticabile la circostanza che si sia intervenuti con legge statale in assenza di un "attivo e proattivo coinvolgimento nella stesura del ddl" di Regioni, Province e Comuni, dal momento che proprio a questi enti deve attribuirsi "la responsabilità politica di aver frenato in questi anni l'istituzione dell'area vasta, a causa degli infiniti litigi sulla leadership politica della stessa" (A. POGGI, *Sul disallineamento tra il Ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *www.federalismi.it*, 1, 2014). Si ricorderà, infatti, che già gli artt. 17 ss. della legge n. 142 del 1990 prevedevano

attività produttive, l'elevata densità abitativa, l'interdipendenza dei centri abitativi, che compongono e caratterizzano le realtà metropolitane, esigono un nuovo modello di governance in grado di fronteggiare ed amministrare la complessità, di governare i fenomeni della mobilità e di pianificare lo sviluppo economico e del territorio⁷.

Stando poi a quanto espresso nella Relazione al d.d.l. la missione delle città metropolitane appare di assai più largo respiro, ponendosi “alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo”. Inoltre, si legge, “più della metà della popolazione italiana vive nelle città metropolitane, e più della metà del PIL annuale è prodotto in queste aree. In queste aree sono collocati i nostri centri di ricerca di maggiore peso e prestigio, le università più avanzate, le strutture finanziarie portanti del Paese. In queste aree sono collocate le sedi delle imprese più rilevanti e delle multinazionali più prestigiose. Queste aree costituiscono i nodi portanti del nostro sistema di servizi, della nostra rete dei trasporti terrestri, marittimi e aerei, delle nostre attività più innovative”⁸.

La necessità di una governance differenziata per le aree ad alta urbanizzazione ha indotto il legislatore a distinguere le città metropolitane dalle province⁹.

l'iniziativa regionale in ordine alla delimitazione delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli), nonché l'attribuzione alla Regione del compito di determinarne le funzioni. Nel 2000, con l'approvazione del testo unico sugli enti locali, il d.lgs. n. 267, muta il procedimento, sostanzialmente confermato dalla legge n. 42 del 2009, nella direzione di un rafforzamento del ruolo delle autonomie locali, prevedendo, sia un referendum popolare, sia che la delimitazione regionale delle aree metropolitane dovesse essere preceduta dalla proposta degli enti locali interessati. Iniziativa dal basso, dunque, che tuttavia non è mai approdata a risultati concreti.

⁷ Cfr. F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *www.federalismi.it*, 1, 2014; A. LUCARELLI, *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in *www.federalismi.it*, 3, 2014; C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *www.federalismi.it*, 5, 2013; *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, a cura di G. NUVOLATI, F. PISELLI, Milano, 2009; G. SORICELLI, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 843 ss.

⁸ Relazione al d.d.l n. C- 1542.

⁹ B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, cit., che sottolinea come la necessità di pensare ad un assetto diverso per le aree ad intensa urbanizzazione costituisce ormai un dato acquisito nel dibattito istituzionale e dottrinario italiano, nonché un dato comune alle realtà degli altri Paesi, europei e non. V. anche A. LUCARELLI, *La città metropolitana, ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *www.federalismi.it*, 13, 2014, che definisce le città metropolitane “Luoghi di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni naturali dei territori, luoghi di conflitti ed innovazioni, spazi di solidarietà e del “vivere insieme” di popolazioni sempre più diverse sul piano sociale, culturale, etnico. Insomma, un processo, quello verso la città metropolitana che se ben governato può essere virtuoso proprio per la sua peculiarità, potenzialità e soprattutto adeguatezza rispetto alle trasformazioni territoriali, sociali ed economiche”. Sui caratteri generali del governo metropolitano il richiamo è agli studi di *Global City-regions*, a cura di A. SCOTT, Oxford, 2001; N. BRENNER, *New State Spaces: Urban Governance*

La legge n. 56/2014, pur definendole entrambe “enti territoriali di area vasta”, le distingue in ordine alle funzioni.

A fronte delle “finalità istituzionali” assegnate alle province, la legge affida alla città metropolitana “finalità istituzionali generali”¹⁰: a) cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; b) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; c) cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Tre finalità, come è stato messo in evidenza “che vanno tutte nel medesimo e inequivoco senso: quello di fare della città metropolitana un ente territoriale tutto rivolto allo sviluppo strategico del suo territorio”¹¹.

Venendo ad un esame più puntuale delle funzioni, esse si identificano con quelle già fondamentali attribuite alle province, alle quali si aggiungono ulteriori funzioni individuate nel comma 44 dell’art. 1 della l. n. 56/2014. Tra queste rileva, per la sua ampiezza e la sua incidenza, la funzione di pianificazione del territorio. La presenza su un territorio di una città metropolitana, infatti, dà luogo ad una diversa distribuzione delle funzioni urbanistiche, ossia all’attrazione verso l’ente di area vasta di funzioni normalmente affidate ai comuni (pianificazione territoriale, viabilità, trasporti, ecc.). Il carattere sovra-comunale degli interessi sottesi a tali funzioni, unito a ragioni di efficienza ed economicità, legittima tale attrazione ed attribuisce alla città metropolitana un ruolo centrale nel governo dell’area, che, per un verso, si pone ben al di là delle funzioni di mero coordinamento esercitate dalle province attraverso il piano territoriale di coordinamento, dall’altro provoca una “degradazione” al livello attuativo della pianificazione urbanistica comunale¹².

In particolare, spetta alla città metropolitana l’adozione del piano strategico, che costituisce atto di indirizzo anche per le funzioni dei comuni, e del piano territoriale generale, il quale può fissare “vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni”¹³. Sotto tale profilo, la città metropolitana è destinata

and the rescaling of Statehood, Oxford, 2004. P. VELTZ, *Mondialisation, ville et territoires: l'économie d'archipel*, Parigi, 1996.

¹⁰ Sottolinea questa distinzione E. FURNO, *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, 1, 2015. Per un esame dettagliato delle funzioni della città metropolitana A. VIGNERI, *Le funzioni della Città metropolitana*, *www.astrid-online.it*, gennaio 2013.

¹¹ F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *www.federalismi.it*, 12, 2015. Secondo l’A., le finalità di promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione, così come la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, risultano funzionali alla finalità principale, che è quella di assicurare lo sviluppo strategico del territorio.

¹² F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di Diritto urbanistico*, Padova, 2017.

¹³ Sulla pianificazione strategica delle grandi aree urbane cfr. F. RUOCCO, *Pianificazione strategica territoriale e rappresentazioni di città*, in *Rappresentare la territorialità*, a cura di P. BONURA, Bologna, 2012, con un confronto fra le più importanti metropoli europee, nelle quali il piano strategico costituisce il più importante strumento di programmazione.

a svolgere una funzione diversa dall'analoga già svolta dalla provincia¹⁴; gli atti di pianificazione conterranno prescrizioni, solo grazie alle quali l'attività di governo della città metropolitana potrà avere quella incidenza necessaria a definire in concreto le linee di sviluppo dell'intera area¹⁵.

2. *Gli organi di governo della città metropolitana*

Il ruolo che la l. n. 56/2014 affida alle città metropolitane e l'incidenza che le scelte strategiche da queste assunte avranno sulle attività dei singoli comuni, nonché i vincoli che a questi ultimi possono essere imposti, pongono una serie di interrogativi in ordine alla sufficiente legittimazione democratica della città metropolitana, e quindi dei suoi organi politici. In questo contesto un ruolo importante, come si dirà più avanti, rivestono gli statuti, ai quali spetta specificare le competenze e regolare i rapporti tra gli organi di governo, pur nel quadro di una legislazione statale che ne definisce l'assetto fondamentale, individuando organi politici e rispettive competenze.

Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo; presiede entrambi gli organi collegiali; rappresenta l'ente e sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti. Il sindaco può svolgere altri compiti attribuiti dallo statuto. Può nominare un vicesindaco scelto fra i consiglieri e può assegnare deleghe ai consiglieri secondo modalità stabilite dallo statuto (art. 1 commi 40 e 41 l. n. 56/2014).

Il consiglio viene definito organo di indirizzo e controllo, approva i piani, programmi e regolamenti, nonché gli atti che il sindaco gli propone. Inoltre propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche. Quanto al bilancio, il consiglio lo adotta su proposta del sindaco e parere favorevole della conferenza. Il consiglio può svolgere altri compiti attribuiti dallo statuto; è composto da consiglieri eletti da un corpo elettorale costituito dai sindaci e dai consiglieri dei comuni ricadenti nell'area. L'elettorato passivo è costituito dagli stessi sindaci e consiglieri, i quali votano con voto ponderato in relazione alla fascia demografica del comune di appartenenza. È presieduto dal sindaco, dura in carica 5 anni e si rinnova a seguito delle elezioni del consiglio comunale del comune capoluogo

¹⁴ D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in www.federalismi.it, 1, 2014.

¹⁵ Cfr. P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in www.astrid-online.it, 22, 2012, che insiste sulla necessità che la pianificazione della città metropolitana abbia una capacità effettiva di imporre vincoli, "al fine di rendere effettiva una organizzazione degli interessi pubblici sovra comunali che sani la frammentazione dei territori locali e guardi ad un sistema di equa ed equilibrata distribuzione di infrastrutture e servizi reali per l'intera comunità metropolitana".

(sarà il nuovo sindaco ad indire le elezioni del consiglio metropolitano entro 60 giorni).

La conferenza ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dagli statuti. Inoltre adotta lo statuto a seguito della proposta del consiglio. Ai fini dell'adozione dello statuto e del parere sul bilancio, la deliberazione della conferenza ha esito positivo se i voti espressi rappresentano almeno un terzo dei comuni ricompresi nell'area metropolitana e la maggioranza della popolazione residente. È formata dai sindaci dei comuni ricadenti nell'area.

Il dibattito sorto intorno al tema della legittimazione democratica della città metropolitana si è incentrato su due aspetti: sul carattere indiretto della elezione del consiglio metropolitano; sulla designazione automatica del sindaco metropolitano.

Sebbene sia pacifico che il livello di democraticità di un ordinamento non si misuri esclusivamente attraverso il meccanismo elettorale, l'attenzione della dottrina, e ancor prima del Parlamento, è stata catalizzata dalla scelta circa il carattere, diretto o indiretto, dell'elezione degli organi di governo degli enti di area vasta. Le argomentazioni sono state svariate, ora a sostegno della indispensabilità dell'elezione diretta ai fini della configurazione in senso democratico degli enti di area vasta, ora volte a legittimare l'elezione indiretta, non senza considerazioni assai pragmatiche connesse ai relativi risparmi di spesa¹⁶.

¹⁶ Per l'incompatibilità dell'elezione indiretta con la natura di ente politico territoriale cfr., tra gli altri, P.L. PORTALURI, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in www.federalismi.it, 8, 2014; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, che afferma, a proposito dell'elezione indiretta degli organi della provincia: "È una prospettiva che appare in contrasto, tra l'altro, sia col combinato disposto dell'art. 48 e del primo comma dell'VIII disp. trans. e fin. della Cost., dai quali si ricava la necessità di un ruolo diretto dei cittadini elettori anche per la formazione degli organi delle amministrazioni provinciali, sia con l'art. 3, secondo comma, della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede espressamente organi rappresentativi eletti direttamente anche per le istituzioni territoriali di secondo livello". Di contro, ritengono compatibile l'elezione indiretta F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in www.astrid-online.it, 15, 2012; L. VANDELLI, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in www.federalismi.it, 5, 2013; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in www.astrid-online.it, 19, 2013; P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in www.astrid-online.it, 19, 2013; F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in www.astrid-online.it, 19, 2013. Non mancano poi soluzioni di mezzo che ammettono la compatibilità a condizione che tutti gli organi di governo siano elettivi in secondo grado, che tutti i grandi elettori siano stati eletti direttamente dai cittadini e che le funzioni degli enti siano esclusivamente di coordinamento delle funzioni comunali (A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in www.federalismi.it, 1, 2014). Per una ricostruzione delle tesi a favore e contro la legittimità costituzionale dell'elezione indiretta cfr. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in www.federalismi.it, 1, 2015.

Dal canto suo la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., nonché il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost., non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti¹⁷.

Una volta accolta l'idea dell'elezione indiretta, le maggiori perplessità sul modello di governance della città metropolitana si sono dirette verso la figura del sindaco metropolitano, in ragione della sua coincidenza automatica con il sindaco del comune capoluogo. La possibilità di elezione diretta, pur prevista, è subito apparsa assai remota, essendo subordinata al frazionamento del comune capoluogo in più comuni, nonché all'entrata in vigore di una legge statale di disciplina del sistema d'elezione, a tutt'oggi non ancora approvata¹⁸.

Prima di fare il punto sugli esiti più recenti della questione, che ha visto la Corte costituzionale pronunciarsi con la sentenza 7 dicembre 2021 n. 240, vale la pena tracciare le tappe fondamentali di una complessa controversia che, proprio sul punto della individuazione del sindaco metropolitano, ha visto protagonisti lo Stato e la Regione siciliana.

3. *La controversia sul sindaco metropolitano tra lo Stato e la Regione siciliana*

La Regione siciliana, forte di una potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali, ha avviato un percorso riformatore già nel 2013, con l'approvazione della legge regionale 27 marzo 2013 n. 7, nella quale veniva prevista, nel rispetto dell'art. 15 dello statuto siciliano, l'istituzione dei liberi consorzi. Si trattava di

¹⁷ Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 50. La decisione è stata ampiamente commentata, v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane* in www.federalismi.it; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in www.forumcostituzionale.it; 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 www.quadernocostituzionali.it, 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statistica?*, in www.federalismi.it, 7, 2015; 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 www.federalismi.it, 8, 2015.

¹⁸ Il procedimento per l'articolazione del comune capoluogo in più comuni appare piuttosto complesso, ma è prevista una via più semplice per le città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, per le quali, è necessario "affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana" (art. 1 comma 22 l. n. 56/2014).

una legge “annunciatrice” che serviva di fatto per sospendere l’elezione degli organi provinciali e per prendere tempo, fissando al 31 dicembre 2013 l’approvazione della disciplina sui liberi consorzi comunali, enti di area vasta, in sostituzione delle province regionali. Con la legge regionale 24 marzo 2014 n. 8 venivano abolite le province regionali e istituiti i liberi consorzi e le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, ma è soltanto con la successiva legge regionale 4 agosto 2015 n. 15 che ne vengono definite funzioni e organi di governo¹⁹. Quest’ultima, diversamente dalla legge Delrio, prevedeva l’elezione di secondo grado del sindaco metropolitano, al pari del presidente del libero consorzio²⁰.

Nell’ottobre 2015 il Consiglio dei Ministri deliberava l’impugnativa della legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 per contrasto con la l. n. 56/2014²¹. Le eccezioni sollevate dal Governo hanno indotto la Regione ad intervenire modificando la propria legge, pur con evidente sofferenza e riluttanza, come dimostrano, sia l’animato dibattito che ne è scaturito fuori e dentro l’Assemblea regionale siciliana, sia anche la circostanza che, prima di uniformare la legislazione regionale a quella statale, la Regione è intervenuta a singhiozzo, approvando numerose leggi con le quali sono state via via modificate le disposizioni della legge n. 15/2015 oggetto di impugnazione governativa.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione siciliana ha promulgato la legge regionale 12 novembre 2015, n. 28, la legge regionale 1 aprile 2016, n. 5, la legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, la legge regionale 10 agosto 2016, n. 15 e la legge regionale 27 ottobre 2016, n. 23. In particolare, la legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, modificando l’art. 13 della legge regionale 4 ago-

¹⁹ Cfr. A. PIRAINO, *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 13, 2013; F. SAITTA, *Città metropolitane e consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.R. n. 8 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 12, 2014; R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2014; F. TIGANO, *C'è qualcosa di nuovo nell'aria, anzi d'antico*, in *Il governo locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, a cura di R. D'AMICO, A. PIRAINO, Milano, 2014, 136. Sia consentito altresì rinviare a L. MACCARRONE, *L'istituzione del libero consorzio in Sicilia nel quadro delle trasformazioni di sistema delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 17, 2016.

²⁰ L’art. 13 comma 5 della l. r. n. 15/2015 disponeva che “Il Sindaco metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali, in carica, dei comuni appartenenti alla Città metropolitana nonché dai presidenti dei consigli circoscrizionali, in carica, del comune capoluogo, che compongono l’Adunanza elettorale metropolitana”.

²¹ Il ricorso governativo si fondava, in particolare, su alcuni fondamentali rilievi: l’assenza, nella legge regionale, di meccanismi di ponderazione del voto che tenessero conto della consistenza della popolazione dei diversi comuni, come previsto dalla legge statale n. 56/2014, con riferimento alla elezione del Consiglio, sia del libero consorzio che metropolitano, e del Presidente del libero Consorzio comunale; l’indennità prevista dalla legge regionale a favore degli amministratori locali, in quanto in contrasto con la vigente normativa nazionale in materia di razionalizzazione dei costi degli enti locali; la previsione di organi “esuberanti”, ossia la Giunta e l’Adunanza Elettorale, non previsti dalla legge Delrio.

sto 2015, n. 15 prevedeva che “Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo”.

A giudizio della Corte costituzionale, che si è espressa con la sentenza 22 novembre 2016 n. 277, le modifiche e le abrogazioni introdotte dal legislatore siciliano risultano essere soddisfattive delle ragioni di censura formulate con il ricorso. In definitiva, viene dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento a tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso.

La controversia tra Stato e Regione, tuttavia, non finisce qui. Con la successiva legge regionale 11 agosto 2017 n. 17 la Regione siciliana ha introdotto, modificando le relative norme della l. r. n. 15/2015, l'elezione diretta del Consiglio e del Sindaco metropolitano, nonché del Consiglio e del Presidente del libero consorzio. Impugnate le relative norme, è intervenuta, con la sentenza 20 luglio 2018 n. 168, la Corte costituzionale, che ha ribadito il carattere vincolante, per il legislatore siciliano, del modello di governo di secondo grado di cui alla l. n. 56/2014²².

Secondo la Corte, i meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti di area vasta sono funzionali all'obiettivo di semplificare l'ordinamento degli enti territoriali e ricadono tra i principi fondamentali di riforma economico-sociale, come tali rientranti nella competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Nel rispetto della decisione della Corte, gli artt. 13, comma 1, e 14 della l. r. n. 15/2015 sono stati sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge regionale 29 novembre 2018 n. 23 (Norme in materia di Enti di area vasta), confermando anche in Sicilia il modello della elezione indiretta degli organi politici degli enti di area vasta, nonché dell'automatismo, contenuto nell'art. 1 comma 19 della l. n. 56/2014, in virtù del quale il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del comune capoluogo.

4. *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021. Il giudizio di inammissibilità*

Con la sentenza n. 240/2021 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost., delle questioni di

²² Con la sentenza 20 luglio 2018, n. 168 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 7 della legge regionale n. 17/2017, per violazione degli artt. 3, 5, 117, comma 2, lett. p), e 117, comma 3, Cost., nella parte in cui prevedono: a) l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero consorzio comunale e del Sindaco metropolitano nonché dei componenti del Consiglio del libero consorzio comunale e del Consiglio metropolitano; b) un numero di componenti del Consiglio del libero consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale; c) la corresponsione al Presidente del libero consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica.

legittimità costituzionale relative agli artt. 13, comma 1, e 14 della l. r. n. 15/2015, nonché all'art. 1, comma 19, della l. n. 56/2014.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla Corte di Appello di Catania che, contrariamente a quanto stabilito dal tribunale ordinario, ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa dall'appellante. Quest'ultimo, iscritto nelle liste elettorali del Comune di Aci Castello, sito all'interno della Città metropolitana di Catania, si doleva del fatto che le norme censurate, stabilendo che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, non gli consentivano di partecipare, neanche in via indiretta, alla sua elezione.

Secondo il giudice rimettente la questione sollevata non è manifestamente infondata in riferimento al principio di uguaglianza del voto di cui all'articolo 48, secondo comma, della Costituzione. La diversità di trattamento si produrrebbe in un duplice senso: con riguardo al rapporto tra i cittadini residenti nei comuni dell'area metropolitana, diversi dal capoluogo, e quelli residenti nel capoluogo; con riguardo al rapporto tra cittadini che non risiedono nel comune capoluogo, ma ricadono all'interno di un'area metropolitana e quelli che, pur non risiedendo come i primi nel comune capoluogo, tuttavia ricadono all'interno di un diverso tipo di ente di area vasta, ossia il libero consorzio.

Per un verso, infatti, il voto amministrativo dei cittadini non iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della città metropolitana, bensì in quelle degli altri comuni appartenenti all'area, si rivelerebbe del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del sindaco della città metropolitana. Quest'ultimo, identificandosi con il sindaco del comune capoluogo, viene di fatto determinato esclusivamente dai cittadini iscritti nelle relative liste elettorali. In tal modo, solo ad una parte degli amministratori viene riconosciuto il potere di esprimere, con il proprio voto, "l'organo rappresentativo ed a competenza innumerata" dell'ente intermedio.

In secondo luogo, rileva il giudice rimettente, i cittadini che si trovano nelle medesime condizioni dell'appellante non subiscono la stessa privazione dei diritti politici nel caso in cui l'ente di area vasta cui afferisce il loro comune non sia la città metropolitana, ma la provincia o libero consorzio comunale. In tal caso, infatti, il voto dei cittadini non subirebbe alcuna menomazione, perché tutti gli organi della provincia e del libero consorzio (compreso il presidente) sono eletti con un meccanismo elettivo di secondo grado, cui partecipano i sindaci e i consiglieri comunali di tutti i comuni del territorio di riferimento.

La Corte costituzionale, investita della questione, la dichiara inammissibile, ritenendo che un'eventuale pronuncia nel merito si risolverebbe in un intervento manipolativo, come tale posto al di fuori delle sue competenze²³.

²³ L'esame preliminare della ammissibilità della questione occupa buona parte della sentenza della Corte, la quale mette a fuoco, anche attraverso il richiamo a precedenti decisioni, alcuni aspetti fondamentali in tema di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale nell'ambito del

Secondo la Corte la designazione del sindaco metropolitano “consegue, come effetto disposto direttamente ed automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l’elezione del sindaco del Comune capoluogo”. I cittadini residenti nel comune capoluogo sono chiamati ad esprimersi esclusivamente in ordine alla elezione degli organi del comune. Essi non eleggono, contrariamente a quanto prospettato dal giudice rimettente, il sindaco metropolitano, ciò che sarebbe invece precluso ai cittadini che risiedono in un diverso comune. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale si risolve di fatto nella richiesta di una disciplina idonea a consentire l’elezione diretta del sindaco metropolitano da parte di tutti i cittadini residenti nel territorio della città metropolitana, ossia nell’introduzione di una «novità di sistema», che non può che essere rimessa “soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale”.

Alla medesima conclusione di inammissibilità la Corte giunge con riferimento alla asserita disparità di trattamento tra i cittadini dei comuni non capoluogo compresi nella città metropolitana, rispetto ai cittadini dei comuni non capoluogo compresi in altro ente di area vasta, ai quali non è preclusa, sia pure indirettamente, attraverso i sindaci e i consiglieri comunali eletti, l’elezione del presidente della provincia. Anche in questo caso, a giudizio della Corte, si punta ad estendere alle città metropolitane e al suo vertice esecutivo (il sindaco metropolitano) il meccanismo di elezione indiretta che la l. n. 56/2014 prevede per il presidente della provincia, richiedendosi, in definitiva, un inammissibile intervento manipolativo.

Infine, afferma la Corte, la scelta relativa alla natura elettiva o meno dell’organo di vertice non può andare disgiunta da una valutazione complessiva della forma di governo dell’ente di area vasta, che tenga conto anche delle modalità di elezione degli altri organi, dei reciproci rapporti, della durata, delle rispettive funzioni, e così via²⁴. In altre parole, si prospettano svariate soluzioni che, per la loro complessità e per l’ottica sistematica da cui devono scaturire, non possono che essere rimesse alla discrezionalità del legislatore.

giudizio elettorale, a partire dalla assenza di rimedi giurisdizionali di tipo impugnatorio, dalla non identità del *petitum* tra i due giudizi, quello *a quo* e quello devoluto alla cognizione della Corte (vedi in particolare i punti 4.2.3. e 4.2.4 del considerato in diritto). Su questi profili cfr. i contributi di M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in www.federalismi.it, 29, 2021; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in www.federalismi.it, 29, 2021.

²⁴ A tal proposito, la Corte non manca di evidenziare alcune importanti differenze tra le province e le città metropolitane. Le prime combinano l’elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale, mentre nelle seconde all’assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano si associa la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano (v. in particolare il punto 7.2 del considerato in diritto).

5. *Il monito. La centralità delle funzioni*

Dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania, la suprema Corte, con una decisione definita "monitoria di inammissibilità"²⁵, afferma di non potersi tuttavia 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", in particolare con riguardo ai meccanismi della responsabilità politica e al principio dell'eguaglianza del voto.

Prima di soffermarsi sui profili summenzionati, la Corte avverte l'esigenza di manifestare le ragioni che l'hanno spinta in una direzione diversa rispetto a quella tracciata con la sentenza 26 marzo 2015 n. 50.

Invero, già in quell'occasione un *vulnus* era stato rilevato, ma giustificato sulla base di considerazioni che, a dire il vero, poco hanno a che fare con i parametri costituzionali²⁶: la necessità di consentire l'immediata operatività della riforma degli enti di area vasta, da poco approvata; la constatazione che la l. n. 56/2014 offre agli statuti delle città metropolitane la possibilità di optare per l'elezione diretta del sindaco metropolitano.

A distanza di sei anni, sostiene la Corte, la designazione automatica del sindaco metropolitano non è più giustificabile "in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione". Gli sviluppi cui la Corte fa riferimento attengono sia alla mancata adozione di una legge statale che disciplini l'elezione dei sindaci metropolitani, sicché a nulla varrebbe la scelta statutaria dell'elezione diretta, sia soprattutto alla mancata riforma della Costituzione, che avrebbe dovuto abolire le province e portare all'affermazione dell'associazionismo comunale.

Il ragionamento prende avvio dalle funzioni, ritenendo la Corte che sia prioritario valutare se esse si presentino come funzioni esclusivamente di coordinamento di quelle già assegnate ai comuni, oppure se implicano scelte politiche aventi una diretta ricaduta sulla vita dei cittadini residenti. Il punto di partenza della Corte appare del tutto condivisibile, posto che la corretta ricostruzione delle funzioni costituisce un *primum* imprescindibile dal quale partire per immaginare un'organizzazione, comprese le cariche politiche, che sia ad esse servente²⁷ e, in ultima analisi, strumentale alla soddisfazione dei diritti dei cittadini²⁸.

²⁵ S. STAIANO, Intervento al convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio* – Roma, 20 dicembre 2021.

²⁶ In senso critico M. CECCHETTI, M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, cit.

²⁷ Sempre valido l'insegnamento di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni in Amministrazione civile*, II, 23, 1959, 11 ss., ripubblicato in M.S. GIANNINI, *Scritti*, volume IV, 2004, 719 ss.

²⁸ U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, 1996, 349.

La Corte individua, dunque, due “abbinamenti”: funzioni di coordinamento, assenza di responsabilità politica, meccanismo automatico di designazione da una parte; funzioni di amministrazione attiva, responsabilità politica, rappresentatività dall'altra parte. Posto che le città metropolitane non svolgono funzioni di mero coordinamento delle funzioni comunali, il ricorso ad un meccanismo automatico di designazione del sindaco metropolitano si porrebbe, a giudizio della Corte, in contrasto con la Costituzione, non garantendo, neanche in via indiretta, la rappresentatività dell'organo di vertice. Egli infatti si collocherebbe fuori dal circuito della responsabilità politica, non avendo il dovere di rispondere del proprio operato ad una parte della collettività amministrata, che, da parte sua, non potrà esprimersi fattivamente sul suo operato.

A tale argomentazione la Corte ne aggiunge una seconda, ricorrendo al principio di uguaglianza del voto e ripartendo dalla mancata approvazione della riforma costituzionale che avrebbe dovuto abolire le province. Queste, avverte la Corte, a seguito della mancata abolizione, hanno via via ampliato, quantitativamente e qualitativamente, il fascio di funzioni loro affidato. Pertanto, a parità di funzioni, laddove per parità si intende fare riferimento al loro profilo qualitativo, ossia alla natura attiva e non di mero coordinamento, i cittadini residenti nella città metropolitana sarebbero discriminati rispetto a quelli residenti nelle province. A questi ultimi, infatti, a prescindere dal comune di residenza, è data la possibilità di esprimere l'organo politico di vertice dell'ente, diversamente dai residenti nella città metropolitana, per i quali tale possibilità è limitata ai residenti nel comune capoluogo.

In definitiva, la non aderenza alla Costituzione dell'automatismo, sotto il profilo dell'uguaglianza del voto, sarebbe ora rilevabile, diversamente che nel 2015, in considerazione degli sviluppi che hanno interessato l'ente provinciale, a partire dalla sua mancata abolizione e quindi dall'ampliamento delle funzioni ad esso affidate.

Da un'altra prospettiva, non si può non rilevare che se un problema di disuguaglianza nell'espressione del voto si pone, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014, essa sembra più riguardare, all'interno della città metropolitana, i cittadini residenti nei comuni non capoluogo rispetto a quelli residenti nel capoluogo. La scelta del sindaco da parte di questi ultimi ha, rispetto ai primi, una doppia valenza: eleggere il proprio sindaco; determinare la designazione del sindaco metropolitano. Di contro, porre un problema di disuguaglianza del voto tra cittadini residenti nella città metropolitana e cittadini residenti nella provincia, presuppone l'assimilazione tra i due enti, che, seppure entrambi di area vasta, e anche a fronte dell'ampliamento delle funzioni provinciali, ricordato dalla Corte, non sembra si possano ragionevolmente sovrapporre²⁹.

²⁹ 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 www.federalismi.it, 3, 2022.

6. *Le soluzioni prospettabili*

Nelle sue considerazioni finali la Corte ribadisce che le soluzioni non possono che rientrare nella discrezionalità del legislatore, il quale dovrà riparare al *vulnus* evidenziato dovendosi garantire, sia la rappresentatività dell'organo di vertice della città metropolitana, sia la responsabilità politica. Dunque conclude sollecitando un intervento legislativo "in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa", senza perdere tuttavia l'occasione per indicare, pur incidentalmente e a titolo d'esempio, qualcuna delle soluzioni prefigurabili: l'elezione, diretta o indiretta, del sindaco metropolitano; l'introduzione di raccordi fiduciari tra quest'ultimo e l'organo consiliare.

Posto che il legislatore dovrà tener conto della sentenza della Corte e delle sue indicazioni, sembra che si possano considerare alcuni punti fermi dai quali partire.

La Corte fa riferimento al necessario carattere rappresentativo dell'organo, ma non indica esclusivamente il modello dell'elezione diretta; al contrario menziona, tra le soluzioni prefigurabili, l'elezione del sindaco metropolitano, senza specificare il carattere diretto o indiretto. Una scelta certamente legittima potrebbe dunque dirigersi verso l'elezione di secondo grado.

Se ciò è vero, occorre ricordare che la sentenza, assumendo quale momento propedeutico alla scelta delle soluzioni organizzative, un'attenta analisi delle funzioni e della loro natura, ci suggerisce un metodo e ci offre un'altra prospettiva dalla quale partire. Se la considerazione dell'attività deve logicamente precedere ogni soluzione sull'assetto degli organi, l'opzione riguardante il sindaco metropolitano non potrà prescindere dalla considerazione delle finalità che connotano la città metropolitana, dalla logica efficientista che la ispira, ma soprattutto non potrà trascurare il ruolo trainante che riveste il comune capoluogo e la sua centralità per l'organizzazione dell'intera area.

Riconsiderare l'ipotesi dell'elezione, diretta o indiretta, rischia di creare uno scollamento tra vertice dell'ente e comune capoluogo, il quale, stante le finalità e le funzioni della città metropolitana, non può non avere un ruolo di guida nella governance dell'intera area. Da quest'angolo visuale appare del tutto opportuno che il sindaco metropolitano coincida con il sindaco del comune capoluogo, centro propulsore ai fini della pianificazione strategica e della definizione delle linee di sviluppo da imprimere al territorio.

Da altro punto di vista i comuni appartenenti all'area, diversi dal capoluogo, rischiano di restare fuori dai processi decisionali, di "subire" le scelte del governo metropolitano³⁰.

³⁰ Così V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra città metropolitane e comuni*, in www.astrid-online.it Cfr. sul punto le opposte opinioni di A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, cit., favorevole ad

Invero, l'automatica corrispondenza del sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo trova già nella stessa legge n. 56/2014 alcuni "correttivi"³¹.

Il primo, come ha ricordato la Corte, è costituito dalla possibilità che lo statuto della città metropolitana preveda l'elezione diretta del sindaco, opzione rimasta sulla carta anche per l'assenza di una legge statale che ne disciplini il relativo procedimento elettorale. Si tratta di un elemento di flessibilità, rispetto alla disciplina legislativa, che può rappresentare una soluzione, ad esempio, in quelle realtà nelle quali la coincidenza tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano si percepisce come una forzatura in ragione dell'assenza, anche dal punto di vista dell'entità della popolazione residente, di un ruolo di effettiva preminenza del comune capoluogo³².

Il secondo correttivo è anch'esso rimesso allo statuto, al quale la legge affida il compito di completare il quadro delle competenze degli organi fondamentali, potendo, per questa via, incidere sul peso di ciascun organo e, in ultima analisi, sulla stessa forma di governo³³. Nella specie, la legge dispone che il sindaco metropolitano, così come il consiglio metropolitano, esercitano, in aggiunta alle funzioni stabilite dalla legge, "le altre funzioni attribuite dallo statuto". Anche la più puntuale conformazione della conferenza metropolitana spetta alla fonte statutaria. La legge le affida poteri propositivi e consultivi "secondo quanto disposto dallo statuto" (comma 8). Ancora, le deleghe che il sindaco metropolitano potrà assegnare ai consiglieri avverranno "secondo le modalità e i limiti stabiliti dallo statuto".

In una certa misura, la circostanza che il sindaco metropolitano sia espressione dei soli cittadini residenti nel comune capoluogo potrebbe trovare un bilanciamento nel rafforzamento, ad opera della fonte statutaria, del ruolo della conferenza e del consiglio, entrambi rappresentativi di tutte le realtà comuna-

una elezione diretta del sindaco metropolitano e F. PINTO, *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *www.federalismi.it*, 3, 2014, per il quale è del tutto ragionevole la coincidenza automatica tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo.

³¹ Già L. BENVENUTI, *Riflessioni in tema di città metropolitana*, in *www.federalismi.it*, 5, 2013, esprimendosi in senso favorevole all'automatismo, parlava di eventuali antidoti.

³² Si pensi ad esempio a Torino e Firenze, dove risiedono circa un terzo dei cittadini dell'area metropolitana. Tuttavia, è evidente che il dato della popolazione residente va valutato in relazione ad altre variabili, non essendo di per sé determinante a mettere in discussione il ruolo preminente del comune capoluogo.

³³ Sull'autonomia normativa locale e sulla necessità di rileggere il sistema delle fonti, I. M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, Palermo, 2008, ripubblicato in M. MARINO, *Scritti giuridici*, Napoli, vol. II, 2015, 1219 ss.; F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *www.federalismi.it*, 1, 2014, secondo cui le fonti di disciplina della città metropolitana si apprestano ad essere la legge statale e la fonte statutaria, mentre appare sempre più estromessa la volontà delle singole regioni.

li³⁴. La presenza di tali correttivi, tuttavia, appare del tutto eventuale. L'ampia discrezionalità attribuita agli statuti non assicura che tale bilanciamento ci sia e sia in grado di eliminare il *vulnus* evidenziato dalla Corte. Perciò è auspicabile un intervento del legislatore che renda obbligatoria, e non discrezionale, la disciplina statutaria di alcuni snodi essenziali riguardanti gli organi di governo e i loro rapporti, e che, al tempo stesso, dia delle indicazioni essenziali, per esempio, come suggerisce la Corte nella sentenza n. 240/2021, l'esistenza di un rapporto fiduciario che leghi sindaco e consiglio³⁵. Insomma una discrezionalità certamente, ma limitata nell'an e nel quid.

7. *Le forme di democrazia partecipativa quale tassello essenziale per una legittimazione democratica della città metropolitana*

Accanto alla ricerca di un equilibrio tra organi rappresentativi e organo designato, e partendo dal presupposto che il momento elettorale costituisce solo uno fra i tanti modi attraverso cui si esprime la sovranità popolare³⁶, sebbene possa considerarsi ancora, e nonostante la crisi dei partiti, il più importante³⁷, la

³⁴ Interessante, a tal proposito, quanto rileva L. VANDELLI, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, cit.: "Si pensi, ancora, alla Francia, dove vi sono ben 36.600 comuni, per lo più piccoli borghi di cento, centocinquanta abitanti. Si scoprirà come per i sindaci di quei piccoli comuni francesi non è importante l'esercizio della funzione amministrativa in sé, quanto piuttosto la capacità rappresentativa delle esigenze e delle istanze territoriali, che il diverso livello di governo (sia esso una forma associativa, la prefettura, il dipartimento o la regione) è poi deputato a realizzare. Non è un caso, del resto, che la Francia si presenti come lo Stato europeo che ha rifiutato e abbandonato più nettamente e rapidamente l'ipotesi delle fusioni, a favore delle associazioni tra comuni e della c.d. intercommunalité".

³⁵ Sul rapporto tra sindaco e consiglio F. PATRONI GRIFFI (*Città metropolitana: per un nuovo governo del territorio*, in www.confronticostituzionali.eu, 2014) avverte, tuttavia, la possibilità di uno squilibrio a favore del consiglio: "Nella diachria tra sindaco e consiglio, il rapporto di forza fra sindaco metropolitano e consiglio metropolitano sembra andare nella direzione di un'accentuazione della centralità del consiglio ... con la potenziale, pericolosa coesistenza di un sindaco e consiglio metropolitano, espressioni di forze e con visioni politiche tra loro contrapposte". Quanto ai rischi di una forma di governo Assembleare, secondo l'A. spetta allo statuto introdurre "correttivi" che bilancino i poteri del consiglio. Tra questi la possibilità che il sindaco possa nominare tra i consiglieri metropolitani un vicesindaco e possa assegnare deleghe ai consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità. Si tratta di "strumenti che consentirebbero di costituire una sorta di "Gabinetto", comunque legato al sindaco, e che al contempo ne rafforzino i rapporti con il consiglio metropolitano".

³⁶V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 91 ss.

³⁷ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017; G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, 2014.

legittimazione democratica degli organi della città metropolitana può trovare altri canali idonei a consolidarla³⁸.

Sotto questo profilo, è noto che una democrazia è tanto più matura e pienamente sviluppata quanto più essa appare articolata, trovando espressione, non soltanto nella rappresentanza politica e nelle forme tradizionali di democrazia diretta, entrambe, pur diverse, accomunate dalla “occasionalità”, quanto piuttosto nella stabile e costante partecipazione dei cittadini al dibattito politico e alle decisioni che li riguardano³⁹.

L’art. 1 commi 10 e 11 della legge n. 56/2014⁴⁰ individua un elenco di materie di competenza dello statuto della città metropolitana e, diversamente da quanto previsto dal TUEL con riferimento ai comuni e alle province⁴¹, non menziona le forme di partecipazione tra le materie oggetto di disciplina statutaria⁴². Vero

³⁸ Cfr. A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, 13, 2014, per il quale occorre costruire “Un diritto pubblico che sappia svincolarsi definitivamente da quanti sostengono che la democrazia della rappresentanza sia l’unica forma di democrazia fedele al dettato costituzionale, non riconoscendo dignità autonoma agli strumenti della democrazia diretta e partecipativa, anche nelle sue forme spontanee e non strutturate”; *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. BILANCIA, Torino, 2018; P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 1, 2020, 5 ss.

³⁹ Sulla varietà delle forme di partecipazione, sui relativi caratteri U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010.

⁴⁰ L’art. 1 comma 10 stabilisce che “Nel rispetto della presente legge lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l’articolazione delle loro competenze”. Segue, al successivo comma 11, un ampio elenco di materie. Lo statuto, in particolare, dovrà: regolare le modalità e gli strumenti di coordinamento dell’azione complessiva di governo del territorio metropolitano; disciplinare i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali; prevedere la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali.

⁴¹ Si tratta di materie afferenti al contenuto obbligatorio dello statuto, fatta eccezione per i referendum. Ai sensi dell’art. 8 del TUEL, rubricato “Partecipazione popolare”, “I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto” (comma1). “Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini” (comma3). “Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti” (comma5).

⁴² Sotto questo profilo, la legge regionale siciliana n. 15/ 2015 opportunamente prevede, per gli statuti dei liberi consorzi e delle città metropolitane, l’obbligo di disciplinare “gli istituti di partecipazione dei cittadini, compreso il referendum abrogativo, consultivo e propositivo,

è che l'elenco non può considerarsi esaustivo e che, peraltro, ai sensi dell'art. 1 comma 50 della l. n. 56/2014 "Alle città metropolitane si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di comuni di cui al testo unico"⁴³. Tuttavia, è legittimo ritenere che la mancata menzione non costituisca una dimenticanza, né un implicito rinvio alle norme del TUEL.

L'ente intermedio, nell'intenzione del legislatore, si colloca all'interno di una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio, che non a un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana. Come si legge nella relazione al disegno di legge, la missione delle città metropolitane è quella di "porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo", sicché diventa indispensabile "operare in una prospettiva capace di guardare al futuro più che al presente e pensare in grande più che avere a cuore la peraltro legittima difesa delle comunità minori"⁴⁴.

La decisione della Corte n. 240/2021 ci obbliga, tuttavia, a "ritoccare" questa visione dell'ente metropolitano e orienta l'auspicato intervento del legislatore verso la ricerca del giusto equilibrio tra esigenze efficientistiche e istanze di democraticità⁴⁵.

La valorizzazione delle forme di democrazia partecipativa, pur con i "dilemmi" che la circondano⁴⁶, costituirebbe un elemento di compensazione, andando a bilanciare sia l'elezione indiretta del consiglio metropolitano, sia, ancor più, la designazione automatica del sindaco, e creerebbe quei necessari canali di comunicazione tra cittadini e organi di governo, funzionali ad una più ampia

l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale, le forme di democrazia partecipativa, con modalità che assicurino il rispetto della partecipazione dei cittadini residenti e delle comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse". La disposizione, peraltro, in modo innovativo, e in ragione delle nuove realtà territoriali e delle loro articolazioni, dispone che le forme di democrazia partecipativa dovranno assicurare "il rispetto della partecipazione dei cittadini residenti e delle comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse".

⁴³ Non si tratta di conformare la disciplina delle città metropolitane a quella già prevista per le Province e per i Comuni dalla l. n. 142 e poi dal TUEL in un'ottica ristretta e poco incline ai cambiamenti, come teme F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 13, 2014, quanto di consentire, anche e soprattutto all'interno della città metropolitana, un adeguato livello di democraticità.

⁴⁴ Relazione al disegno di legge, n. C-1542.

⁴⁵ Afferma A. LUCARELLI, *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, cit., che cita sul punto L. BENVENUTI, *Riflessioni in tema di città metropolitana*, in *www.federalismi.it*, 5, 2013: "occorre costruire modelli di governance capaci di porre in costante equilibrio la dimensione economica con la dimensione sociale, i modelli di democrazia della rappresentanza con quelli della democrazia partecipativa e di prossimità, il ruolo del soggetto pubblico con le istanze partecipative del privato e con la sua naturale propensione a porre in essere iniziative economiche".

⁴⁶ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 11-26.

legittimazione democratica dell'ente metropolitano e delle decisioni dei suoi organi politici.

Una lettura della sovranità popolare, che si ancori alle forme di democrazia partecipativa, oltre che a quelle tipiche della democrazia rappresentativa, ha l'effetto di avvicinare gli organi politici alle richieste dei cittadini, ai loro bisogni, alle loro istanze, e ciò anzitutto, al livello locale, dove lo "spazio pubblico inclusivo"⁴⁷ risulta più facilmente fruibile⁴⁸; a renderli più responsabili verso la collettività amministrata, piuttosto che nei confronti dei partiti e delle loro strutture centrali.

Da quest'angolo visuale, si può anzi affermare che equilibrare le forme di democrazia rappresentativa con forme di democrazia partecipativa ha altresì la funzione di mettere al riparo le autonomie locali dai tentativi, più o meno celati, di centralizzazione; di allocare sul territorio, oltre alla titolarità della funzione, il momento nel quale le scelte politiche vengono responsabilmente e concretamente assunte⁴⁹.

8. Conclusioni

In conclusione, si può scegliere di puntare sulla rappresentatività degli organi, decidendo, laddove possibile, per l'elezione diretta del sindaco metropolitano, oppure rafforzare il ruolo della conferenza e del consiglio a scapito dell'organo monocratico, per esempio, facendo propria l'indicazione della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 240/2021, suggerisce di ricorrere al rapporto fiduciario tra sindaco e consiglio. Si può optare, al contrario, per il rafforzamento delle forme di partecipazione, anche sperimentandone di nuove ed ampliando quelle previste per gli enti locali a partire dalla legge 8 giugno 1990, n. 142⁵⁰.

Si tratta di considerare ciascuna di queste opzioni in rapporto alle altre, senza perdere di vista che la città metropolitana ha una sua specifica vocazione; ad essa spetta assumere le scelte fondamentali riguardanti i servizi, lo sviluppo del territorio, i grandi insediamenti industriali, tutte attività destinate ad avere un impatto diretto sulla vita dei cittadini residenti.

Va infine sottolineato che la ricerca del giusto equilibrio fra le diverse opzio-

⁴⁷ A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto pubblico europeo*, 1, 2015.

⁴⁸ Sul rapporto tra autonomia e democrazia I. M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, cit.

⁴⁹ Sul tema sia consentito il rinvio a L. MACCARRONE, *Profili di riforma e di controriforma nell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Torino, 2013.

⁵⁰ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa...cit.*, 25, per il quale nella democrazia partecipativa "il popolo si inserisce nell'esercizio stesso del potere, non nel senso inimmaginabile di sostituire la democrazia rappresentativa e le istituzioni amministrative e di garanzia, ma di accompagnarle con altri dispositivi", in funzione di integrazione e di arricchimento.

ni va condotta scevri dall'idea che vede il rafforzamento delle forme di partecipazione in termini di contrapposizione con le esigenze di efficienza. Si può anzi affermare che compensare il gap di democraticità, legato alla rappresentatività indiretta e al meccanismo automatico di designazione del sindaco, non costituisce l'unico obiettivo della democrazia partecipativa. Da un'altra prospettiva la partecipazione può contribuire a rendere più efficiente la macchina amministrativa grazie al contributo, in fase di valutazione delle opzioni disponibili, di quel "sapere esperto alternativo"⁵¹ tanto più necessario quanto più proveniente da quei soggetti privati destinati, in una fase successiva, a dare concreta attuazione a quelle opzioni⁵².

Occorre perciò valorizzare anzitutto forme di consultazione e partecipazione rispetto a scelte specifiche, in ambiti progettuali e programmatici. Il riferimento è anzitutto alle scelte riguardanti il territorio, le vocazioni di sviluppo, che non possono prescindere dalla volontà dei privati, non solo perché destinatari dell'attività amministrativa, ma spesso anche perché protagonisti nella fase di attuazione e realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse.

In questa direzione si realizza e appare di più immediata percezione l'interdipendenza tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, entrambe affermate nel medesimo art. 118 della Costituzione. La valorizzazione della prima, attraverso un decentramento di funzioni coerente e sistematico, pone le basi perché si realizzino maggiori e più proficui momenti di incontro tra pubblico e privato, contribuendo a dare pienezza ed effettività al principio di sussidiarietà orizzontale⁵³.

Si può dire, a conclusione, che agli statuti spetta il compito di specificare i percorsi che portano ad una legittimazione degli organi e delle relative scelte in termini democratici, ma in un quadro che, su invito della Corte, spetterà al legislatore ridefinire.

In sede legislativa e statutaria non si potrà prescindere dal valorizzare meccanismi in grado di assicurare decisioni concordate e forme adeguate di partecipazione, così da coniugare il buon andamento dell'amministrazione, l'efficienza dei servizi, con il principio democratico, che, come dispone l'art. 5 della Costituzione e la Carta Europea dell'autonomia locale, ha nella promozione e valorizzazione dell'autonomia locale, una delle sue più importanti manifestazioni.

⁵¹ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa... cit.*, 32. Sulla partecipazione i contributi sono cospicui. Tra i tanti e nell'ottica di una visione della partecipazione in funzione collaborativa E. CARDI, *Le manifestazioni di interessi nei procedimenti amministrativi*, Rimini, 1983.

⁵² Con specifico riferimento alla pianificazione territoriale F. CIMBALI, *Il tempo della pianificazione territoriale*, Bari, 2019.

⁵³ Sul principio di sussidiarietà orizzontale G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, comma 4 della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, 177 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 2004.

Abstract

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 riapre la questione della designazione del sindaco metropolitano, che coincide automaticamente con il sindaco del comune capoluogo, e ripropone il tema della legittimazione democratica della città metropolitana. Le soluzioni prospettabili si muovono all'interno della diade democrazia rappresentativa democrazia partecipativa, nella consapevolezza che la prima costituisce solo una fra le tante forme nelle quali si esprime la sovranità popolare.

Representative democracy and participatory democracy.
Thoughts about the metropolitan city after the decision n. 240/2021
of the Constitutional Court

The recent sentence of the Constitutional Court n. 240/2021 repropose the issue of the metropolitan mayor, who automatically is the mayor of the capital city, and the issue of the democratic legitimacy of the metropolitan city. The possible solutions lie between representative democracy and participatory democracy. In fact, representative democracy is only one of the many forms in which popular sovereignty is expressed.