

PAPER – 29 DICEMBRE 2021

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

di Giovanni Boggero
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



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

di Giovanni Boggero

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Con una sentenza di inammissibilità per discrezionalità del legislatore, accompagnata da un lungo monito al medesimo, la Corte costituzionale è tornata a giudicare di una questione di legittimità costituzionale riguardante l'ordinamento degli enti di area vasta. In questo caso, la questione verteva su uno soltanto dei molti aspetti controversi della legge n. 56/2014 (cd. Delrio) e della corrispondente legge della Regione Siciliana n. 15/2015, così come da ultimo modificata dalla l.r. n. 23/2018, ossia quello della coincidenza *ex lege* tra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco metropolitano. Secondo i ricorrenti nel giudizio principale, tale automatismo era idoneo a ledere l'eguaglianza del voto di cui all'art. 48, co. 2 Cost. dei cittadini elettori residenti in Comuni della Città metropolitana diversi dal capoluogo, non potendo essi, a differenza degli elettori di quest'ultimo, esprimere alcuna preferenza, neanche nelle forme mediate dell'elezione di secondo grado (a); inoltre, proprio a questo proposito, la designazione di diritto avrebbe introdotto una disparità di trattamento ingiustificata tra elettori dei Comuni non capoluogo nelle aree vaste metropolitane ed elettori dei Comuni non capoluogo nelle aree vaste provinciali (b). In disparte qui i profili processuali dell'affievolimento dei requisiti dell'incidentalità derivanti da una sostanziale trasformazione del giudizio di accertamento in un surrogato del ricorso diretto,¹ val la pena soffermarsi su alcuni degli aspetti che emergono dalla parte motiva della decisione.

Innanzitutto, la Corte osserva che l'inammissibilità della questione deriva dal doppio presupposto interpretativo errato del giudice rimettente, il quale richiedeva un intervento manipolativo volto, alternativamente, a introdurre l'elezione diretta ovvero a estendere l'elezione indiretta prevista per i Presidenti delle Province. Da un lato, il presupposto interpretativo su cui si fondano le censure *sub a*) è errato perché il Sindaco metropolitano è designato di diritto e non è oggetto di elezione nemmeno da

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

¹ Per tutti si veda: A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in: www.lacostituzione.info, 15.02.2017.



parte dei cittadini del Comune capoluogo, sicché non può darsi alcuna violazione del principio dell'eguaglianza del voto "in entrata" quale estrinsecazione del principio democratico (art. 48, co. 2 Cost.), ma semmai una radicale menomazione del diritto di voto di tutti i cittadini, inclusi quelli del Comune capoluogo, derivante dalla non elettività dell'organo. A questo proposito, pertanto, appare piuttosto singolare il contenuto del [comunicato stampa](#) della Corte che, anziché valorizzare l'aspetto della compressione totale del diritto di voto, enfatizza, invece, in ben due passaggi, la lesione dell'anzidetto principio di eguaglianza del voto; come si dirà (v. *infra*), dal monito si ricava, semmai, una lesione dell'eguale godimento del diritto di voto tra cittadini elettori diversi (artt. 3 e 48 Cost). D'altro canto, anche il presupposto interpretativo su cui si fonda la seconda censura *sub b)* è giudicato improprio dalla Corte, la quale ritiene di non poter uniformare (per ora) il regime di elezione dell'organo politico di vertice di Città metropolitana a quello della Provincia, poiché i due enti hanno forme di governo diverse e il modello elettivo suggerito potrebbe, pertanto, produrre effetti distorsivi sui rapporti tra gli organi di governo dell'ente metropolitano.

Senonché, anche l'accertamento dell'illegittimità *tout court* di una designazione di diritto del Sindaco metropolitano in luogo della sua elettività non determina alcuna "rima obbligata" idonea a produrre un dispositivo di fondatezza, atteso che restano pur sempre possibili più soluzioni rispetto alle quali è compito del legislatore esprimersi, trattandosi di introdurre *ex novo* una disciplina elettorale. Tuttavia, mentre la soluzione dell'elezione indiretta resta effettivamente problematica, almeno fintantoché non si proceda a uniformare aspetti essenziali inerenti alla forma di governo dei due enti (tra i quali spicca la durata del mandato degli organi), il rifiuto della Corte per la soluzione dell'elezione diretta avrebbe forse richiesto una diversa argomentazione, atteso che pare fondarsi in maniera circolare proprio sulla circostanza della quale poi nel monito "si accerta" l'illegittimità, ossia la scelta del legislatore del 2014 per la designazione di diritto. A tal proposito, si sarebbe, forse, potuto precisare che, anche in questo caso, la previsione di un'elezione diretta in un contesto istituzionale in cui il Consiglio metropolitano è eletto sulla base di un sistema elettorale di secondo grado avrebbe potuto produrre un'alterazione dei meccanismi disciplinanti la forma di governo dell'ente.

Il discorso sulla forma di governo degli enti di area vasta e quello implicito sulla loro possibile uniformazione sembra, per il resto, potersi svolgere soltanto sulla base del presupposto già affermato dalla Corte nella sent. n. 50/2015 e poi confermato nella sent. n. 168/2018, secondo il quale il modello di elettività indiretta per tali enti non solo non è incostituzionale, ma costituisce norma fondamentale per le riforme economico-sociali (Punto 4 del *Considerato in Diritto*, sent. n. 168/2018), almeno fintantoché «siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti» (Punto 3.4.3 del *Considerato in Diritto*, sent. 50/2015). Ciò appare, del resto,



confermato dalla Corte stessa nella parte conclusiva del monito della sentenza qui in commento, ove il Collegio richiama «*la pluralità di soluzioni astrattamente disponibili*» per porre rimedio a una situazione di incompatibilità con la Costituzione che la Corte finisce espressamente per accertare, ma non dichiarare. Nel Punto 8 del *Considerato in Diritto* la Corte entra, infatti, sostanzialmente nel merito ed espone le ragioni in base alle quali la designazione di diritto non può, comunque, dirsi conforme a Costituzione nonostante la declaratoria di inammissibilità. A questo proposito, tuttavia, anziché limitarsi a giudicare la designazione *ope legis* del Sindaco metropolitano come soluzione lesiva del diritto di voto *ex art. 48 Cost.*, il Collegio si diffonde a tracciare le differenze ordinamentali esistenti tra il periodo precedente al referendum costituzionale del 2016 e quello ad esso immediatamente successivo; a partire da tali differenze la Corte illustra il motivo per il quale, quando era stata chiamata a pronunciarsi sulla questione, non avesse già accertato l'illegittimità dell'automatica coincidenza tra la carica di Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco metropolitano. In proposito, l'operazione di mero *distinguishing* e non di *overruling* rispetto alla giurisprudenza “pre-referendaria” appare, tuttavia, assai poco lineare.

Con riguardo alla fase antecedente al referendum del 2016, la Corte ritiene che la designazione di diritto del Sindaco metropolitano prevista dalla cd. legge Delrio non fosse soltanto una scelta sperimentale, tipica di un periodo di prima applicazione di una legge immediatamente istitutiva delle Città metropolitane, ma fosse anche funzionale all'entrata in vigore della revisione costituzionale allora *in itinere*. La revisione – secondo la Corte – avrebbe reso le Città metropolitane gli unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti compiti di mero coordinamento delle funzioni comunali, oltreché di pianificazione strategica. Sul punto si può sostenere che, in realtà, il cd. d.d.l. Renzi-Boschi (A.S. 1429-A.C. 2613, G.U. 88 del 15.04.2016) avrebbe dato vita a due tipologie diverse di area vasta: le prime, le Città metropolitane, con garanzia costituzionale piena e le altre, le Province, decostituzionalizzate, ma non immediatamente abolite, a dispetto della rubrica “evocativa” dell'art. 29 d.d.l. Entrambe le tipologie di area vasta sarebbero state oggetto di disciplina legislativa sulla base di una competenza ripartita tra Stato e Regioni *ex art. 40*, co. 4 d.d.l. (salva l'ulteriore competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. p) Cost. in tema di ordinamento delle Città metropolitane).² L'affermazione per cui, in base al cd. d.d.l. Renzi-Boschi, alle Città metropolitane sarebbero state devolute soltanto funzioni di indirizzo è quindi problematica, atteso che la riforma prefigurava, in realtà, l'attribuzione di funzioni fondamentali o proprie, tipiche di un ente esponenziale di una data comunità territoriale, mentre, a livello di legislazione ordinaria, nemmeno la cd. legge Delrio – a differenza di precedenti interventi di riforma dell'ente intermedio (cfr. ad es. l'art. 23 d.l. 201/2011) – aveva escluso l'attribuzione alla Città metropolitana di funzioni di amministrazione attiva. In sostanza, quindi, il nesso tra riforma costituzionale e designazione di diritto del Sindaco metropolitano

² Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 189-191.



resta assai poco comprensibile e la Corte, per stabilirlo, scopre, peraltro, il fianco alle naturali critiche dei commentatori, perché ammette di aver giudicato *de Constitutione ferenda*,³ benché il parametro *in itinere*, nella sent. n. 50/2015, fosse più che altro servito a “salvare” la nuova configurazione istituzionale delle Province che non quella delle Città metropolitane.⁴

Per quanto riguarda la fase successiva al referendum costituzionale del 2016, la Corte osserva che le Province non solo non sono state affatto abolite, ma ad esse sono state attribuite funzioni fondamentali e non di mero coordinamento, così come del resto è avvenuto anche per le Città metropolitane. Siccome Province e Città metropolitane restano oggi entrambi enti territoriali costitutivi della Repubblica con funzioni proprie, non sarebbe allora possibile un trattamento diversificato in punto elettività dell’organo politico di vertice. L’accertamento dell’illegittimità della designazione di diritto del Sindaco metropolitano è quindi desunto recuperando la seconda questione sollevata dal giudice rimettente (*sub b*), ossia a partire dall’uso del modello elettivo in vigore per i Presidenti di Provincia come *tertium comparationis* in un implicito scrutinio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e non, invece, sulla base di un’interpretazione che evidenzi il nesso tra elettività degli organi politici e autonomia dell’ente territoriale, principio che rimane, pertanto, il “convitato di pietra” dell’intera sentenza.

Come detto, in realtà, l’irragionevolezza di tale disparità di trattamento – *rectius* la lesione dell’eguale godimento del diritto di voto tra cittadini elettori provinciali e metropolitani (artt. 3 e 48 Cost.) – causata dalla cd. legge Delrio era riscontrabile anche nel caso in cui il cd. d.d.l. Renzi-Boschi fosse stato definitivamente approvato; anzi, *a fortiori*, nel caso dell’entrata in vigore della revisione costituzionale sarebbe sopravvenuta una situazione di disparità di questo tipo: in un ente costitutivo della Repubblica il Sindaco metropolitano sarebbe stato designato di diritto, mentre, in un ente territoriale decostituzionalizzato, il Presidente della Provincia sarebbe stato scelto attraverso un’elezione di secondo grado. Anche a ritenere che, in seguito all’approvazione definitiva del cd. d.d.l. Renzi-Boschi, le Province dovessero, infine, essere destinate all’abolizione – ipotesi, tuttavia, meramente eventuale e niente affatto necessaria sotto il profilo giuridico-costituzionale – ciò non avrebbe reso meno incompatibile con la Costituzione la designazione di diritto del Sindaco metropolitano, che, anzi, avrebbe potuto essere accertata già allora sulla base di una lesione del combinato degli artt. 1, co. 2, 5, 48 e 114, co. 1-2 Cost., disposizioni che predicano una comune derivazione degli enti territoriali autonomi dal principio democratico e dalla sovranità popolare (cfr. Corte cost., sent. n. 106/2002) ed escludono, pertanto,

³ In precedenza, sulla necessità che le riforme istituzionali non fossero attuate in maniera disgiunta dalle riforme costituzionali v.: A. POGGI, *Sul disallineamento del ddl Delrio e il disegno costituzionale attuale*, in: www.federalismi.it, n. 1/2014.

⁴ 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, n. 8/2015, 7-8, il quale osservava come la non illegittimità delle disposizioni concernenti l’istituzione delle Città metropolitane fosse stata argomentata dalla Corte più che altro sulla base di una serie di elementi di fatto coincidenti con la circostanza della loro attuazione.



automatismi legislativi suscettibili di annullare i meccanismi di responsabilità politica che si devono accompagnare a qualsiasi forma di rappresentanza.

Benché la Corte si premuri di precisare che varie soluzioni istituzionali restino a oggi possibili, l'uso del *tertium comparationis* provinciale per accertare l'illegittimità suggerisce un'operazione di uniformazione tra enti territoriali che, tuttavia, per espressa ammissione del Collegio, erano stati disciplinati diversamente dal legislatore. Come si è detto, infatti, perché possa estendersi il meccanismo dell'elezione indiretta operante per i Presidenti di Provincia anche all'organo politico di vertice della Città metropolitana, occorrerebbe, innanzitutto, uniformare la forma di governo di quest'ultima a quella provinciale (Punto 7.2 del *Considerato in Diritto*). Il che, tuttavia, rischierebbe di appiattare ancor più sulla "realtà provinciale" l'odierno sistema metropolitano; sistema che ha, invece, complessivamente bisogno di evolvere verso assetti di governo delle conurbazioni assai diversi da quelli pensati per il contesto provinciale.⁵ Ad aver avuto un peso nella scelta del parallelismo tra Provincia e Città metropolitana da parte della Corte sembra, allora, vi sia stata la considerazione tratta dalla prassi per cui la maggioranza delle Città metropolitane – dal 2014 sino a oggi – ha *de facto* stentato a emanciparsi dal precedente modello provinciale.⁶

D'altro canto, però, se un tale approccio metodologico fondato sulle risultanze della prassi prevalessesse e avesse conseguenze a livello legislativo, significherebbe che il piano dell'*essere* non è stato adeguatamente separato da quello del *dover essere*, ossia che l'involuzione dell'ente metropolitano è stata confusa con la sua necessità costituzionale. Lungi dall'esigere un'equiparazione ordinamentale, l'art. 114 Cost., nel prevedere tanto le Province quanto le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica, si limita, invece, a stabilire una loro equiordinazione sotto il profilo delle garanzie di autonomia (cfr. *inter alia* sentt. nn. 274/2003 e 365/2007), ma richiede, poi, una disciplina specifica e, come tale, differenziata per le une e per le altre, conforme innanzitutto all'art. 118, co. 1 e 2 Cost. Il sistema elettorale e la forma di governo, lungi dall'essere variabili indipendenti, non potranno, allora, che rispecchiare l'assetto istituzionale e funzionale degli enti coinvolti, che già oggi, per Province e Città metropolitane, presenta differenze.⁷

Una soluzione *de minimis* per ottemperare al monito della Corte potrebbe consistere nell'attribuire al Consiglio metropolitano il potere di eleggere il Sindaco e non necessariamente tra i soli consiglieri, introducendo così un legame fiduciario tra i due organi. In questo modo l'elettività sarebbe formalmente

⁵ Così già: F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in: Rivista AIC, n. 3/2015.

⁶ Tra gli altri vedasi: A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro statuti: sintomi di una sindrome "bipolare"?*, in: Le Regioni, 2016, 669 e sgg. Ancor più di recente: M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in: www.federalismi.it n. 7/2019, 21-24.

⁷ Rispetto alla necessità di declinare il modello di legittimazione democratica in base alla tipologia di funzioni esercitate da un ente sia consentito rinviare a: G. BOGGERO, *"Differenziare" la democrazia locale. Una proposta flessibile per Province e Città metropolitane*, in: G.C. De Martin – F. Merloni (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, 177 e sgg.



garantita e si potrebbe, in tutta evidenza, mantenere inalterato il ruolo predominante del Comune capoluogo; non affrontata rimarrebbe, tuttavia, la questione del futuro assetto istituzionale dell'ente, che, anche in questo caso, dovrebbe precedere qualsiasi discorso sull'elettività. In questo senso può forse essere letta quella sorta di “monito nel monito” contenuta sempre al Punto 8 del *Considerato in Diritto*, ove la Corte richiama il legislatore, innanzitutto, a una diversa perimetrazione dei confini delle Città metropolitane rispetto a quella odierna, coincidente con il territorio delle ex-Province e stabilita in fase di prima applicazione dalla stessa cd. legge Delrio. Tale diversa perimetrazione risulta, infatti, funzionale a realizzare quella «*differenziazione delle comunità di riferimento*» – per usare il lessico della Corte – rimasta troppo spesso sulla carta, ma ancora oggi essenziale affinché le Città metropolitane, nella loro totalità, smettano una volta per tutte di essere Province “sotto mentite spoglie”.