

La sentenza della Corte costituzionale
n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale
futuro per gli enti di area vasta?

di Marzia De Donno
Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara



La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*

di Marzia De Donno

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Ferrara

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 non è solo una sentenza sul sindaco metropolitano ma è una sentenza che tocca, più nel complesso, le sorti e il futuro del governo dell'area vasta.

Ed in effetti, la Corte, pur riconoscendo che il meccanismo di designazione *ope legis*¹ è in contrasto con «le coordinate ricavabili dal testo costituzionale», nel pieno rispetto della discrezionalità del legislatore dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'Appello di Catania ed esclude in radice la possibilità di ogni intervento manipolativo (l'estensione al sindaco metropolitano del meccanismo di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia) richiesto dal giudice rimettente². Al tempo stesso, però, la Corte non si esime dal fornire alcune coordinate di indirizzo per quella che essa stessa denomina una «riforma di sistema» del governo dell'area vasta, formulando un grave e severo monito nei confronti del legislatore statale.

La pronuncia e la sua analisi risultano, quindi, di notevole interesse proprio perché la Corte fornisce alcune indicazioni al legislatore sul ruolo del Comune capoluogo della Città metropolitana, sulla stessa identità delle Città metropolitane quali enti di governo dell'area vasta, e, infine ma non per ultimo, sul loro rapporto con le Province.

* Intervento al Convegno “La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio”, organizzato da *federalismi.it*, in collaborazione con Sapienza – Università di Roma, Osservatorio sui processi di governo e FormAP, tenutosi a Roma, il 20 dicembre 2021. La seguente considerazione costituisce parte di una più ampia riflessione sulla decisione in esame di prossima pubblicazione per la rivista *federalismi.it*.

¹ Con ordinanza del 27 maggio 2020, la Corte d'Appello di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale in relazione alle norme della l. n. 56/2014 (art. 1, comma 19) e della l.r. siciliana n. 15/2015, recante *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane* (artt. 13, comma 1 e 14, come sostituiti dall'art. 4 della l.r. 29 novembre 2018, n. 23) che, in maniera speculare, prevedono che «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo», per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 della Costituzione.

² Cfr. in particolare, p.to 7 e ss. del Considerato in diritto.



2. Ferma dunque l'inammissibilità della declaratoria di incostituzionalità per discrezionalità del legislatore, la Corte ha motivato ulteriormente la sua decisione con riferimento all'asserita disparità di trattamento che il legislatore del 2014 avrebbe riservato ai cittadini nell'area metropolitana tanto rispetto ai cittadini nel Comune capoluogo quanto ai cittadini della Provincia. E in entrambi i casi l'inammissibilità discenderebbe anche dal fatto che il giudice *a quo* avrebbe interpretato erroneamente le stesse disposizioni di legge gravate.

Sotto il primo profilo, i cittadini del Comune capoluogo non si troverebbero in una posizione diversa rispetto ai cittadini residenti negli altri Comuni ricompresi nell'area metropolitana (non eleggerebbero il sindaco della Città metropolitana, neppure in via diretta), e ciò in quanto la designazione del sindaco metropolitano è un effetto che discende direttamente e automaticamente dalla legge, a nulla rilevando la volontà popolare espressa dai cittadini del Comune capoluogo durante le elezioni amministrative comunali. Questi ultimi esprimerebbero quindi una volontà preordinata esclusivamente all'elezione degli organi del Comune, e, pertanto, il fatto che il sindaco metropolitano venga eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana è una conseguenza esteriore tra due atti – l'elezione e la designazione – connessi *ope legis*, ma sui quali non inciderebbe affatto la volontà dei cittadini del Comune capoluogo.

Per quanto riguarda la seconda doglianza sulla disparità di trattamento tra cittadini dell'area metropolitana e cittadini della Provincia, anche in tal caso, secondo la Corte costituzionale, l'inammissibilità discenderebbe, da una inesatta ricostruzione del quadro normativo di riferimento che ha portato il giudice *a quo* a richiedere esattamente l'estensione alla Città metropolitana del meccanismo di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia.

I passaggi della sentenza (p.to 7.2. del Considerato in diritto) sono significativi, specialmente in considerazione di quanto si dirà dopo a proposito dei rapporti tra Città metropolitana e Province nello scenario che potrebbe svilupparsi dopo questa pronuncia.

La Corte giustamente ha affermato, in prima battuta, che qualsiasi tipo di intervento sul meccanismo di elezione del sindaco metropolitano (e più in generale sul sistema elettorale delle Città metropolitane) non può prescindere da considerazioni che impattano inevitabilmente anche su altri aspetti essenziali della forma di governo, dell'organizzazione complessiva e dello stesso funzionamento dell'ente di area vasta. Ciò che, come detto, preclude ogni intervento manipolativo alla Corte costituzionale. E ancora più correttamente ha affermato, poi, che i meccanismi di individuazione ed elezione, rispettivamente, del sindaco metropolitano e del presidente della Provincia non possono essere «*considerati in senso atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta*». Tali previsioni, nel loro insieme, costituiscono il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che



il legislatore del 2014 ha operato nel *presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi* e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale».

Ed è questo il passaggio rilevante: la legge Delrio ha previsto forme di governo e modelli elettorali diversi per Province e Città metropolitane perché diversi sono i relativi assetti organizzativi e le funzioni di cui i due enti sono titolari. La vocazione dei due enti, gli stessi territori sono diversi. Ciò che, nel caso della Città metropolitana, almeno nelle valutazioni compiute dal legislatore del 2014, determina la necessità di una continuità e contiguità personale e funzionale tra Comune capoluogo ed ente intermedio così come *«l'esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della Città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano)»*.

Il senso di queste affermazioni, che suonano come ineludibili sostegni del ragionamento condotto dalla Corte per dichiarare inammissibile la questione sollevata e rifiutare ogni intervento manipolativo della disciplina gravata, va tenuto in debita considerazione, ché altrimenti esso rischia di perdersi se si focalizza l'attenzione solo su alcune delle considerazioni che la Corte formula nel suo monito.

3. Nei rapidi passaggi contenuti nel p.to 8 del Considerato in diritto è contenuta tutta la visione sul futuro del governo dell'area vasta della Corte; una visione che – è in opinione di chi scrive – avrebbe però forse meritato motivazioni ben più accurate, per dirla con le stesse parole che usò Luciano Vandelli nel leggere e commentare la sentenza n. 50 del 2015³.

Seppure, infatti, è evidente la volontà della Corte di non vincolare in alcun modo il legislatore con le sue argomentazioni, anche in questo caso, com'è stato per la sentenza n. 50, la sinteticità delle considerazioni formulate rischia di creare equivoci e perplessità su questioni complesse che, probabilmente, meritavano considerazioni più estese.

Tornando anzitutto a formulare un giudizio fortemente negativo sulla designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, la Corte infatti afferma che mentre un simile meccanismo poteva giustificarsi come soluzione transitoria e in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale – tant'è che la stessa Corte nella sentenza n. 50/2015 ritenne il comma 19 non in contrasto proprio con gli articoli 3 e 48 Cost. – esso, oggi, apparirebbe del tutto irragionevole.

Se le considerazioni della Corte sull'uguaglianza del diritto di voto tra tutti i cittadini (siano essi, in fondo, residenti nel capoluogo, nell'area metropolitana o in una Provincia) e sulla speculare responsabilità politica che l'organo di vertice deve avere nei loro confronti appaiono del tutto condivisibili a prescindere,

³ L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 aprile 2015.



d'altra parte, dallo stesso tipo di elezione – diretta o indiretta – su cui ricadrà la scelta del legislatore, v'è però anzitutto da chiedersi se il Comune capoluogo, intorno a cui si aggrega la Città metropolitana, fosse «importante» – per usare le stesse parole della Corte – solo «in fase di prima attuazione» oppure se esso possa (o debba) continuare a rivestire una posizione peculiare ancora oggi.

E' evidente, infatti, che con il venir meno del meccanismo di designazione *ope legis* sono lo stesso ruolo del Comune capoluogo e quello del suo sindaco ad essere messi in discussione.

Certamente, nel p.to 8 del Considerato in diritto emerge tutto il disappunto della Corte per la mancata adozione della legge elettorale, che ha compromesso gravemente in tutti questi anni la stessa autonomia statutaria delle Città metropolitane, a partire da quelle che avevano già espresso la loro preferenza per l'elezione diretta del sindaco metropolitano negli Statuti del 2015. Tuttavia, si avverte il serio rischio che dalle concise affermazioni della Corte possa uscire fortemente ridimensionata la stessa posizione che il Comune capoluogo ha e deve continuare ad avere nelle complesse dinamiche sociali, economiche, territoriali oltre che, evidentemente, in quelle politiche e istituzionali, organizzative e amministrative dell'area metropolitana.

Se pure, allora, appaiono condivisibili le considerazioni che la Corte muove contro la complessità dell'*iter* procedurale di scorporo cui dovrebbe sottoporsi il capoluogo per accedere all'elezione diretta (nelle Città metropolitane con popolazione inferiore a 3 milioni di abitanti) e che, quindi, per quanto ragionevole nella sua logica ispiratrice, meriterebbe probabilmente di essere rivisto, non possono, infatti, che manifestarsi serie preoccupazioni sul ruolo che potrà avere e svolgere il Comune capoluogo con il venir meno del meccanismo della designazione di diritto, occorrendo, ora sì, definire nuove e adeguate soluzioni e contrappesi (a livello legislativo e, poi, statutario e regolamentare) che, nel rispetto della volontà espressa in sede di elezione del sindaco metropolitano, continuino comunque ad assicurargli il necessario rilievo nella *governance* metropolitana. E ciò, soprattutto, nella prospettiva del mantenimento di un adeguato livello dei servizi che gli organi di governo sono chiamati a rendere a *tutti* i cittadini della Città metropolitana, ma che ricadono in prevalenza sul territorio del capoluogo, e dunque nell'ottica di una coesione e connessione territoriale di *tutta* l'area urbana.

A ciò si aggiunga che nonostante la stessa Corte guardi alle norme della l. n. 56 sul presidente di Provincia e sulla sua elezione, esse potrebbero essere non del tutto confacenti anche solo se si considera il rilievo, del tutto diverso, che il capoluogo e il suo sindaco hanno nelle Province.

Certamente, in queste ultime, si stabiliscono talvolta forme di collaborazione e di avalimento tra i Comuni minori e il capoluogo medesimo, e tra questo e la stessa Provincia, specialmente nei casi in cui le Unioni mancano o non funzionano. Il Comune capoluogo e il suo sindaco, quindi, possono rappresentare realmente anche nelle Province un supporto e un punto di riferimento (in un'ottica,



appunto, di collaborazione e di cooperazione inter-istituzionale) per i territori periferici, ma non può dirsi che essi abbiano la stessa importanza che hanno nei territori metropolitani. Potrebbero averla, senz'altro, in futuro e ci sono già dei casi positivi, ma non è, questa, una condizione che può riferirsi a tutte le realtà provinciali del nostro Paese.

D'altra parte, e appunto, è lo stesso territorio ad essere diverso, e ciò anche solo se si considera – si torna a dire – la complessità delle aree urbane metropolitane, e, al loro interno, la capacità attrattiva e propulsiva del capoluogo, a fronte della natura spesso fragile e frammentaria che contraddistingue le aree provinciali nel nostro Paese.

Se si vuole, la minore centralità anche rispetto agli stessi flussi economici e sociali che nelle Province possono avere il Comune capoluogo ed il suo sindaco rispetto ad altre grandi Città dell'area provinciale può essere desunta dalle elezioni che si sono svolte nello scorso 18 dicembre: solo in pochi casi il candidato presidente era il sindaco del capoluogo, molto più spesso sono stati eletti sindaci della periferia. Il che potrebbe forse contribuire a dimostrare, da un lato, la maggiore forza politica di cui talvolta dispongono questi ultimi ma, dall'altro, anche un minore interesse dello stesso sindaco del capoluogo per il governo della Provincia (anche per intuibili ragioni di complessità della macchina amministrativa comunale, oltre che di scarsità di risorse, che portano ad un comprensibile atteggiamento di ripiego e di chiusura).

Delle due, allora, ed in vista di un auspicabile intervento di riforma del sistema locale e dello stesso sistema elettorale degli enti intermedi sollecitato dalla Corte, bisognerebbe forse ragionare al contrario e ribaltare la prospettiva da cui, dati i limiti del *thema decidendum*, è dovuta partire la Corte medesima: è il ruolo del presidente della Provincia a dover essere rafforzato e non il ruolo del Comune capoluogo della Città metropolitana e del suo sindaco a dover essere ridimensionato, tenendo in doveroso conto che, in entrambi i casi, adesso la soluzione non può più essere la designazione *ope legis* dell'organo monocratico. Soluzione che – si badi bene – taluni avevano iniziato a suggerire anche per le stesse Province.

Ed è proprio qui, d'altra parte, che emerge la prima delle differenze tra Città metropolitana e Province; differenze che non possono essere trascurate e che, anzi, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale nel p.to 7.2 del Considerato in diritto, devono essere tenute assolutamente presenti proprio per le loro ricadute sul piano organizzativo e sul funzionamento complessivo dei due enti.

4. Se in effetti una critica andrebbe mossa a questa sentenza, la si potrebbe compendiare in questa affermazione: il monito contenuto nella sentenza n. 240/2021 è un inno al principio di uguaglianza (a cominciare dal principio di uguaglianza e di pari dignità del diritto di voto tra tutti i cittadini), ma in esso rischiano di perdersi le ragioni del principio di differenziazione. E ciò nonostante il fatto che sia la Corte



stessa ad ammonire il legislatore a «*differenziare le comunità di riferimento [di Città metropolitane e Province] secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità*», che è quanto «*sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che [esse] siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità*».

Ed in effetti, la stringatezza con cui la Corte formula il suo monito nel p.to 8 del Considerato in diritto desta, per le ragioni che si diranno, alcune ulteriori preoccupazioni per lo stesso futuro delle Città metropolitane e per il rapporto che deve sussistere tra queste e le Province.

Ed invero, non può che colpire, anzitutto, l'affermazione secondo cui le Città metropolitane, se fosse stata approvata la riforma costituzionale, sarebbero stati gli unici enti di governo dell'area vasta⁴. Ma soprattutto colpisce la stessa conclusione che la Corte ne ricava: ossia che, nella legge 56, questa circostanza avrebbe costituito il presupposto del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano.

Si tratta di considerazioni non condivisibili, se solo si tiene a mente l'art. 40, comma 4 del disegno di legge di riforma costituzionale, quello stesso d.d.l. che, in fondo, la Corte aveva usato come parametro di riferimento per dichiarare la legittimità costituzionale della legge Delrio nella sent. n. 50/2015.

Ma maggiori perplessità desta soprattutto il passaggio successivo: dopo il fallimento della riforma costituzionale, Città metropolitane e Province sono due enti simili, titolari di analoghe funzioni fondamentali non (o non solo) di mero coordinamento dei Comuni, esercitate, peraltro, su territori e nei confronti di comunità «non differenziat[i]». E proprio questa somiglianza renderebbe «urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province».

In tal modo, la Corte costituzionale, preso atto che dopo il 2016 la Provincia si conferma essere un ente costitutivo della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost., in posizione del tutto equi-ordinata rispetto agli altri enti territoriali, sembrerebbe ridimensionare la diversità che sussiste e deve continuare a sussistere tra Città metropolitane e Province, valorizzando un'uniformità fattuale che ci consegnerebbe ormai due enti di governo dell'area vasta titolari di medesime funzioni amministrative, collocati su confini amministrativi non dissimili e chiamati a governare popolazioni con istanze ed esigenze uguali.

Se così è, allora, non si può fare a meno di notare che affermazioni di questo tipo possono prestare il fianco a fraintendimenti o, peggio, a considerazioni che rischiano di svilire la ancora debole identità dei

⁴ ...con funzioni di coordinamento delle funzioni dei Comuni. A questo proposito, non appare del tutto chiara la natura delle funzioni di coordinamento cui allude la Corte, se solo di coordinamento orizzontale, o, come parrebbe più corretto di coordinamento verticale cui, beninteso, possono aggiungersi funzioni di collaborazione e di supporto a favore degli enti comunali.



nuovi enti metropolitani. E ciò soprattutto alla luce di previsioni come quelle contenute nella bozza di d.d.l. di revisione del TUEL che, fra le altre cose, interviene sulla legge Delrio per assimilare le Città metropolitane alle Province e non più ai Comuni⁵.

Certamente, a distanza di ormai quasi otto anni dalla riforma Delrio, molte Città metropolitane stentano ancora a decollare e faticano ad imporsi nella nuova *governance* territoriale tanto rispetto alle Province e alle Regioni quanto nei confronti dei Comuni interni e di quelli limitrofi. E ciò sia in conseguenza di alcune valutazioni che, ancora nel 2014, erano alla base della loro stessa istituzione sia in ragione di alcune scelte legislative, anche successive alla legge Delrio, che ne hanno compromesso il funzionamento.

Soprattutto, come noto, su di esse ha pesato il fatto che la loro istituzione sia stata legata inscindibilmente alle sorti delle Province, ciò che – ne va preso atto – non ha ancora consentito alle Città metropolitane di affermare pienamente la propria reale identità ed il proprio (differente) ruolo istituzionale, tant'è che la sovrapposizione e la confusione tra i due enti risulta ancora forte, specialmente per i cittadini.

Proprio per questo, allora, bisognerebbe sapientemente considerare e soppesare le parole usate dalla Corte, proprio per fugare ogni tentazione di possibile omologazione tra i due enti e i relativi regimi giuridici dopo questa pronuncia.

In questo senso, varrebbe anzitutto richiamare la nota sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 2003, che, in un *obiter dictum* divenuto poi celebre, affermò che «lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro [...]». Quel principio, come noto, fu usato poi dalla stessa Corte nella successiva sent. n. 50/2015 per riconoscere la possibilità del legislatore di diversificare le forme di rappresentanza politica tra i diversi enti proprio in base al principio di differenziazione.

In secondo luogo, in quelle parole andrebbe colto e valorizzato lo stesso monito a differenziare (finalmente) i territori dei due enti di area vasta, che probabilmente la Corte rivolge sia al legislatore⁶ sia, in fondo, alle stesse Città metropolitane e ai Comuni ad esse esterni (ivi compresi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe) che non hanno ancora mai attivato la procedura di modifica dei confini delle circoscrizioni provinciali limitrofe prevista dal comma 6 della l. n. 56/2014.

⁵ Così la Relazione illustrativa alla bozza di *Disegno di legge delega per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali*, fatta circolare in questi mesi.

⁶ In questo senso, sarà interessante vedere quali saranno le indicazioni che la Corte costituzionale fornirà al legislatore nell'attesa pronuncia sulla l.r. n. 7/2021 della Regione Sardegna, impugnata dallo Stato nello scorso mese di giugno, e con cui sono state modificate le circoscrizioni della Provincia di Nuoro e della stessa Città metropolitana di Cagliari e soppresse le Province di Sassari e del Sud Sardegna, per istituire la Città metropolitana di Sassari e le nuove Province del Nord-Est Sardegna, dell'Ogliastra, del Sulcis Iglesiente e del Medio Campidano.



Ed è, d'altronde, proprio da tale esortazione che dovrebbe discendere un chiaro limite contro ogni tentativo di uniformazione (giuridica) tra i due enti intermedi nei futuri interventi di revisione della legge Delrio.

In fondo, la Corte, muovendosi entro i limiti dati dalla domanda azionata e dagli stessi parametri costituzionali di riferimento utilizzati – in particolare, l'art. 3 e l'art. 48, comma 2 Cost. – potrebbe aver fatto ricorso all'argomento dell'identità fattuale sul piano istituzionale, funzionale e territoriale di Province e Città metropolitane, proprio per mettere in evidenza che la mancata approvazione della riforma costituzionale e la conseguente successiva inerzia del legislatore ordinario hanno determinato una disuguaglianza tra due comunità di riferimento (che dovrebbero essere differenziate) cui occorre porre rimedio anche tramite «*un riassetto degli organi*» delle Città metropolitane. Spetterà dunque al legislatore il compito di mantenere una disciplina diversificata per i due enti, il rischio essendo altrimenti quello di condannare definitivamente le Città metropolitane italiane a convivere con quel difetto d'origine dal quale non si sono ancora emancipate.

E' evidente, del resto, che la legge Delrio abbisogna di alcuni rimaneggiamenti. Gli stessi obiettivi prefissi nel 2014 – il rafforzamento del livello comunale e il riordino del livello intermedio – sono stati raggiunti solo in parte. Ma questo non può che essere e restare un bilancio provvisorio: la legge 56 si basa su una logica riformatrice incrementale e di lungo periodo. Anche per questo motivo, perciò, gli interventi di riforma già annunciati in questi ultimi mesi non dovrebbero metterne in discussione l'intero impianto, ma, al contrario, mantenendo fede al modello di *governance* territoriale integrata introdotto da quella legge, dovrebbero limitarsi ad introdurre correttivi mirati e puntuali che, nel rispetto della Costituzione, non tradiscano quel disegno riformatore. Per quanto, infatti, il fallimento della riforma costituzionale abbia fatto venir meno uno dei due pilastri su cui si basava quello stesso disegno, né pesanti stravolgimenti né radicali passi indietro si addicono ad un sistema locale fortemente provato ma comunque in trasformazione.