

# IL “DIETROFRONT” DELLA CONSULTA. VERSO LA RICONQUISTA DELLA DEMOCRAZIA?

**Nota a Corte Cost. 7 dicembre 2021, n. 240.**

**Luana Leo\***

*Abstract [Ita]:* Il presente lavoro analizza la recente sentenza costituzionale n. 240 del 2021, soffermando l’attenzione sull’anomala coincidenza tra Sindaco della Città metropolitana e Sindaco del Comune Capoluogo. Con la decisione in oggetto, la Consulta riconosce la grave lesione di un principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale, come quello democratico, sollecitando così un tempestivo intervento da parte del legislatore.

*Abstract [Eng]:* This paper analyzes the recent constitutional sentence no. 240 of 2021, focusing attention on the anomalous coincidence between the Mayor of the Metropolitan City and the Mayor of the Capital Municipality. With the decision in question, the Council recognizes the serious infringement of a fundamental principle of the constitutional order, such as the democratic one, thus urging timely intervention by the legislator.

**Parole chiave:** autonomie locali – democrazia – territorio – voto

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione: i principali punti di “attrito”. – **2.** La puntuale risposta della Consulta: tra conferme e interventi urgenti. – **3.** Ripensare la normativa: il “crollo” della Legge Delrio. – **4.** Ai confini della discriminazione: la necessità di “riesumere” il concetto di territorio. – **5.** Conclusioni.

## 1. Introduzione: i principali punti di “attrito”.

Con ordinanza del 27 maggio 2020, la Corte d’appello di Catania solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (“*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*”)<sup>1</sup>, così come sostituiti rispettivamente dall’art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2018, n. 23 (“*Norme in materia di enti di vasta area*”), e dell’art. 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (“*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”), relativamente agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost.

La vicenda prende le mosse dal ricorso avanzato da un cittadino elettore del Comune di Aci Castello, ricompreso nel territorio della Città metropolitana di Catania, che conveniva in giudizio quest’ultima e il Sindaco metropolitano di Catania per l’accertamento del suo diritto “*a che l’amministrazione dell’ente locale di secondo livello (in Sicilia cd città metropolitana) sia confermata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori*”. In tale senso, appare opportuno sottolineare che, a seguito dell’approvazione della legge n. 56/2014, poi seguita dalla legge reg. Siciliana n. 15/2015, la Città metropolitana è subentrata alle Province, succedendo così in tutti i rapporti attivi e passivi, espletandone le relative funzioni. Il ricorrente lamenta che le norme censurate, stabilendo espressamente che il Sindaco metropolitano sia di diritto il Sindaco del Comune capoluogo, non gli consentano di prendere parte, neppure in via indiretta, all’elezione del Sindaco metropolitano.

È interessante rilevare come la Corte di appello ritenga che l’estromissione del ricorrente dall’elettorato attivo per l’elezione del Sindaco metropolitano non dipenda da “leggi elettorali”, ma da una preclusione all’esercizio del suo diritto di voto derivante direttamente dalla legge<sup>2</sup>, alla cui rimozione sarebbe preordinata l’azione

<sup>1</sup> *Dottoranda di ricerca in “Teoria generale del processo” - Università Lum Jean Monnet.*

Art. 13, comma 1: “Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo”.

Art. 14: “Qualora il Sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo della Città metropolitana, il vicesindaco rimane in carica fino all’insediamento del nuovo sindaco metropolitano”.

<sup>2</sup> Si ricordi che, a partire dalla sentenza n. 1/2014, la Corte ha dichiarato ammissibili questioni aventi ad oggetto leggi di natura elettorale prophananti da giudizi volti all’accertamento del diritto fondamentale di voto dei cittadini. Su tale pronuncia, la dottrina è ricca. Tra i numerosi, si veda R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi*, n. 2, 2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi*, n. 2, 2014; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla*

di accertamento, che il cittadino potrebbe senz'altro fare valere *“in qualsiasi momento ed a prescindere dagli strumenti impugnatori tipici e, quindi, dall'esistenza di un determinato procedimento elettorale”*.

Relativamente all'illegittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15, la limitazione ad una parte degli amministratori del potere di manifestare, per mezzo del proprio voto, *“l'organo rappresentativo ed a competenza innumerata”* dell'ente intermedio Città metropolitana, sembra contraddire il principio democratico e di uguaglianza, con specifico riguardo all'eguaglianza del voto di cui all'art. 48, comma 2, Cost., dal momento che *“mentre i cittadini iscritti nelle liste elettorali del capoluogo della Città metropolitana, con il loro voto, eleggono sia l'organo rappresentativo del Comune che quello dell'ente intermedio”*, il voto amministrativo degli altri cittadini, analogamente soggetti all'amministrazione dello stesso ente intermedio, *“è del tutto irrilevante ai fini dell'elezione del sindaco metropolitano”*.

I dubbi di legittimità costituzionale interessano anche l'art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, a cui *“va ricondotta la scelta dell'assetto da impartire al modello di governo della Città metropolitana sotto il profilo, che viene qui in rilievo, della attribuzione al sindaco del capoluogo della carica di sindaco metropolitano”*.

Secondo il ragionamento dell'Avvocatura dello Stato, le questioni risultano inammissibili e comunque manifestamente infondate. Innanzitutto, si tratta di inammissibilità per difetto di rilevanza: in assenza di una forma di autodichia, come quella che monitora il procedimento per le elezioni politiche nazionali<sup>3</sup>, riservando così ogni forma di tutela alla giurisdizione del giudice ordinario *“nell'ambito di giudizi che ben possono essere promossi a tutela del diritto di voto, passivo o attivo”*, non vi è affatto motivo di *“forzare l'interpretazione del requisito processuale della rilevanza”* iscrivendo, nel giudizio di legittimità costituzionale *“un'atipica azione di accertamento costitutivo di singoli cittadini elettori”*.

Nel merito, le questioni sono infondate, poichè la coincidenza tra le cariche scaturirebbe dall'effetto di un automatismo *“ontologicamente incompatibile con la nozione di elezione”*. È necessario precisare – ad avviso della Consulta – come quella di

*luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in Consulta Online, 2014; L. SPADACINI, I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014; A. PERTICI, La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore), in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014; F. FERRARI, Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014; F. SGRÒ La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2014.*

<sup>3</sup> In tale senso, Corte cost. 15 giugno 2015, n. 110. Per un commento, si veda S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2015; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2015.

Sindaco metropolitano non costituisca una carica elettiva “per precisa e consapevole scelta del legislatore”. Da ciò ne discende la preclusione di esercitare il diritto di voto anche per i cittadini del Comune capoluogo<sup>4</sup>.

A difesa della parte privata, si sottolinea come, a fronte del succedersi della normativa sugli enti di vasta area e del commissariamento dei relativi organi, da tempo (2012) in Sicilia non avvengano le elezioni per il rinnovo degli stessi. La predetta situazione giustifica l’attivazione dell’incidente di costituzionalità, strumento esperibile come *extrema ratio*, ove “sia impossibile adire diversamente il giudice delle leggi, considerando altresì l’esigenza di assicurare effettività alla tutela giurisdizionale”<sup>5</sup>.

In aggiunta, si osserva che, essendo il Sindaco metropolitano l’organo più rappresentativo sul versante politico e provvisto delle maggiori competenze amministrative, il legislatore non potrebbe distinguere, al fine dell’esercizio del diritto di elettorato attivo, i cittadini residenti nel Comune capoluogo da quelli residenti negli altri Comuni, salvo comportare una “forte e ingiustificata disparità di trattamento”. Tale disparità potrebbe incidere anche sul principio di uguaglianza del voto (art. 48 Cost.)<sup>6</sup>, nonché implicare una lesione dell’assetto democratico, in conseguenza del venire meno della responsabilità del Sindaco metropolitano (art. 1 Cost.). Infine, è prospettata l’illegittimità costituzionale della legge n. 56 del 2014, per contrasto con l’art. 72 Cost., in ragione delle modalità seguite per la sua approvazione: essa prende forma, a seguito della presentazione, da parte del

<sup>4</sup> Come deducibile da Corte cost., 20 luglio 2018, n. 168 (sulla pronuncia, si veda F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all’elezione diretta nelle città metropolitane e nei liberi consorzi (la posizione della regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2018; R. DI MARIA, *Il proverbiale “rigore a porta vuota”: la Consulta si pronuncia sulla l.r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)*, *Diritti regionali*, n. 3, 2018; S. ARAGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone (a margine di Corte cost. sent. n. 168/2018)*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018) e Corte cost. 26 marzo 2015, n. 50 (per un’analisi, tra i molteplici, si veda G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi*, n. 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 *Federalismi*, n. 8, 2015; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015).

<sup>5</sup> In linea con ciò, Corte cost. 9 febbraio 2017, n. 35. Su tale decisione, tra i tanti, si veda R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario ‘eventuale’ ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi*, n. 4, 2017; V. TONDI DELLA MURA, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2017; F. FERRARI, *Sotto la punta dell’iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; L. TRUCCO, *“Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, n. 1, 2017.

<sup>6</sup> Occorre segnalare che la compressione del diritto di voto comporterebbe anche un contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 25 della legge 25 ottobre 1977, n. 881, all’art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché alla direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994.

Governo, di un maxi emendamento, consistente in un articolo composto da 151 commi, con contestuale posizione della questione di fiducia, tale da violare il diritto del parlamentare a esprimere la sua volontà su norme dal contenuto omogeneo<sup>7</sup>. Il rimedio racchiuso nella legge n. 56/2014, e poi recepito dalle legge regionali n. 15/2015 e 23/2013, violerebbe il principio dell'autonomia locale (artt. 5 e 114 Cost.)<sup>8</sup>, oltre alla normativa sulle variazioni territoriali degli enti locali (art. 133 Cost.), nonché l'art. 15 del regio decreto legislativo n. 455/1946<sup>9</sup>, convertito in legge costituzionale n. 2/1948, in quanto da tali norme si ricaverebbe un principio per il quale le forme di aggregazione degli enti locali dovrebbero essere promosse e avviate da essi, e non imposte dall'autorità nazionale.

## 2. La puntuale risposta della Consulta: tra conferme e interventi urgenti.

Il Giudice delle Leggi esordisce accordando al giudice rimettente il compito di stabilire la presenza dei presupposti del giudizio *a quo* e di accertare il nesso di rilevanza tra il giudizio di legittimità costituzionale e il giudizio principale, a meno che *“non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile”*. A tale riguardo, la Corte tiene a precisare che il controllo costituzionale deve essere circoscritto *“all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio a quo possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un petitum, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente*

<sup>7</sup> Come rilevabile in Corte cost., 13 febbraio 2012, n. 22 (per un commento, tra i numerosi, R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi*, n. 5, 2012; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 1, 2014; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012); Corte cost. 12 febbraio 2014 (sulla pronuncia, tra i tanti, G. M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 1, 2014; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *Federalismi*, n. 1, 2014); Corte cost., 8 febbraio 2019, n. 17 (per una analisi, tra i plurimi, si veda N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 4, 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta Online*, n. 1, 2019; I. A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5, 2019).

<sup>8</sup> Su tale principio, si veda B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole* (Convegno annuale “Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia”, 6-7 giugno 2014, Bergamo), in *Il Gruppo di Pisa*, 2014.

<sup>9</sup> R.D.Lgs 15 MAGGIO 1946, n. 151 (*“Approvazione dello statuto della Regione siciliana”*).

sia chiamato a decidere”<sup>10</sup>. Al contempo, la Consulta evidenzia come un’analoga ripartizione dei compiti tra autorità rimettente e la stessa risulti necessaria in relazione all’interesse ad agire, rispetto al quale una motivazione sufficiente e non implausibile concessa dal giudice *a quo* esclude che la sua valutazione sia oggetto di riesame da parte della Corte.

In seguito, la Consulta ricorda come l’ammissibilità delle questioni sollevate nell’ambito di giudizi nei quali siano presentate azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità dei principi costituzionali “delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche” dipenda dall’esistenza di quattro presupposti. Il primo è rappresentato dalla presenza, nell’ordinanza di rimessione, di una motivazione sufficiente e non implausibile in relazione alla sussistenza ad agire dei ricorrenti nel giudizio *a quo*<sup>11</sup>. Il secondo concerne la peculiarità costituzionale del diritto oggetto di accertamento, ossia il diritto di voto, avente “come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme”<sup>12</sup>. Il terzo attiene al bisogno di prevenire che siano sottratte al sindacato della Corte le leggi, come quelle riguardanti le elezioni della Camera e del Senato<sup>13</sup>, finalizzate a definire le regole della composizione di organi essenziali per l’operatività del sistema democratico rappresentativo. Il quarto e ultimo presupposto è dato dall’indispensabile sussistenza di indici rivelatori di un concreto rapporto di pregiudizialità tra il giudizio principale e quello di legittimità costituzionale, specificatamente alla non sovrapposibilità tra gli oggetti dei due giudizi<sup>14</sup>.

Il Giudice delle Leggi, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali sollevate, si avvale delle seguenti ragioni. Per quanto concerne la

<sup>10</sup> Così, Corte cost. 24 giugno 1994, n. 263.

<sup>11</sup> In particolare, la motivazione dovrebbe fornire indicazioni su determinati elementi, quali la “situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe, nel caso concreto” lesiva del diritto invocato. In tale senso, si veda Corte cost. 27 marzo 2018, n. 63, con commenti di A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l’azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le “zone franche”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018; M. ARMANNI, *Il voto degli italiani all’estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018.

<sup>12</sup> Così, Corte cost. n. 1/2014.

<sup>13</sup> A tal riguardo, si veda Corte cost. 26 marzo 2021, con note di L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, n. 1, 2021; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 2, 2021; M. ARMANNI, *La garanzia dell’elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Diritti fondamentali*, n. 3, 2021; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l’onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2021.

<sup>14</sup> Al giudice, dunque, deve essere riservato uno spazio per l’adozione di un’autonoma decisione, dovendosi quest’ultimo esprimere su un oggetto distinto dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità.

supposta menomazione del diritto di voto, il rimettente prende le mosse da un presupposto interpretativo non condivisibile, ossia che i cittadini residenti nel Comune Capoluogo, al momento in cui eleggono il loro sindaco, nominano anche il Sindaco della Città metropolitana<sup>15</sup>, circostanza preclusa a coloro che risiedono in un diverso Comune. In linea con l'Avvocatura dello Stato, la Corte costituzionale marca come tale erroneo presupposto incida sull'ammissibilità delle questioni, considerato che il rimettente chiede alla stessa di estendere ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo una disciplina volta a consentire l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, in considerazione del modello adottato dal legislatore nel 2014. Tale soluzione non è perseguibile, in quanto implica un intervento manipolativo<sup>16</sup> precluso alla Corte; l'ambito e i contorni dell'intervento fuoriescono dalle attribuzioni della stessa, essendo riservati al legislatore *"nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale"*<sup>17</sup>.

Secondariamente, il ricorrente, nel richiedere un intervento che induca ad applicare al Sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta prescritto per il Presidente della Provincia, ignorando la normativa in armonia con tale procedimento, invita la Corte a pervenire nuovamente ad un risultato alla stessa precluso, poichè conseguibile solo mediante una riforma di sistema riservata alla competenza del legislatore<sup>18</sup>.

Infine, la Consulta prende atto – ed è questo l'aspetto cruciale – di come il sistema attualmente previsto per la designazione del Sindaco metropolitano non sia conforme alle coordinate individuabili dal dettato costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto<sup>19</sup>, quanto alla mancanza di

15 In realtà, anche i cittadini residenti nel Comune Capoluogo non esprimono altra volontà che quella diretta all'elezione degli organi del Comune.

16 In concreto, si porrebbe ad una "novità di sistema". In tale senso, si veda Corte cost. 8 luglio 2021, n. 146; Corte cost. 20 maggio 2021, n. 103; Corte cost. 27 dicembre 2018, n. 250; Corte cost. 9 novembre 2012, n. 250.

17 Così, Corte cost. 15 luglio 2010, n. 257.

18 Al legislatore, infatti, spetta il compito di tracciare "il nesso di complementarità e integrazione" tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale". Parimenti, con riferimento alla legislazione regionale (si veda, Corte cost. 24 settembre 2015, n. 193, con commenti di A. OTTAVIA-COZZI, *La Corte non si esprime sui premi di maggioranza regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015; S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione di costituzionalità sul premio di maggioranza regionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2015; D. MONEGO, *La rilevanza di una questione di legittimità sul premio di maggioranza regionale fra "riscontro" del vizio, applicabilità della norma ed influenza della decisione di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016; M. TROISI, *"Rilevanza ad assetto variabile": nota a Corte cost. sent. n. 193/2015*, in *Federalismi*, n. 15, 2016).

19 In precedenza, la Corte costituzionale (sent. n. 429/1995) ha osservato che il voto "riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative".

strumenti idonei a garantire “*meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali*”<sup>20</sup>. Da un lato, la Corte non ritiene più evocabile, a supporto della non contrarietà a Costituzione del sistema di designazione del diritto del Sindaco metropolitano, il fatto che gli Statuti delle Città metropolitane possono optare per la soluzione dell’elezione diretta di quest’ultimo; dall’altro, i giudici costituzionali evidenziano come l’attuazione della disciplina racchiusa nella legge n. 56/2014 abbia sofferto della mancata approvazione del disegno costituzionale cui essa si ricollegava. Come noto, le Città metropolitane avrebbero dovuto figurare come unici enti di vasta area, provvisti di compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. Tuttavia, la costante operatività delle Province e il conferimento ad esse di funzioni fondamentali non di mero coordinamento, demandati anche alle Città metropolitane, implica un riassetto degli organi di quest’ultime, essendo immotivato il diverso trattamento spettante agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello tracciato per gli elettori residenti nelle Province.

In concreto, la Corte invita il legislatore italiano ad intervenire prontamente, al fine di scongiurare che il funzionamento dell’ente metropolitano avvenga in una condizione di non conformità ai citati canoni costituzionali di esercizio dell’attività politico-amministrativa<sup>21</sup>.

### **3. Ripensare la normativa: il “crollo” della Legge Delrio.**

La pronuncia in esame assume particolare spessore<sup>22</sup>, se non altro perché “sgretola” l’architettura di quella che da anni costituisce la più grande riforma del sistema degli enti territoriali locali, dopo le leggi Rattazzi del 1959, nonché la legge n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio)<sup>23</sup>. A quest’ultima spetta il merito di avere introdotto non

20 Così, Corte cost. 23 luglio 2021, n. 168. Su tale pronuncia, si veda A. PATANÈ, D. SERVETTI, *Il potere sostitutivo dello Stato di fronte alla “crisi dell’autonomia”*. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 168/2021 sul piano di rientro sanitario della Regione Calabria, in *Corti Supreme e Salute*, n. 2, 2021; A. CAROSI, *Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2021.

21 Per A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all’incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi*, 2021, “aver rimesso la palla al legislatore è stata una decisione saggia. Poiché è solo nella sede istituzionale della politica che sarà possibile valutare i diversi interessi in gioco e procedere alle correzioni che si riterranno necessarie”.

22 Secondo M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell’ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi*, 2021, quella in esame è una “sentenza ricchissima, copiosamente e consapevolmente “sovra-argomentata” – quasi a svelare l’intento precipuo del Giudice delle leggi di “aggiornare” la propria giurisprudenza sul tema – ancorché in una cornice e con toni di grandissimo equilibrio e –verrebbe da dire – di apprezzabilissimo “garbo” istituzionale.

23 In particolare, F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56/2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2014, parla di “superamento dell’uniformità”. In senso contrario, si veda G.C. DE MARTIN,

poche novità: per la prima volta, due enti di area vasta, le Città metropolitane e le nuove Province, sono governati da organi eletti in secondo grado da Sindaci e consiglieri comunali e non da tutti i cittadini. Al contempo, in entrambi tali enti, gli amministratori restano sindaci o consiglieri comunali; pertanto, la perdita della carica comunale determina il venire meno di quella metropolitana e provinciale. Il fine perseguito dalla legge Delrio consiste nel garantire un governo efficace dei territori, incentrato anche su enti di secondo livello, nominati e guidati da amministratori che offrono risposte adeguate alle esigenze delle comunità. Occorre però sottolineare come la legge in commento abbia inciso non solo sul sistema del governo locale<sup>24</sup>, ma anche sulle modalità e le forme della rappresentanza, oltre che sul modello di democrazia.

Sebbene sia stata oggetto di dibattito<sup>25</sup> in ragione della profonda mutazione del sistema amministrativo e costituzionale italiano, la legge Delrio ha assunto le sembianze di una legge “matrioska”<sup>26</sup>, tesa a produrre effetti man mano che le Regioni provvedevano ad adottare leggi congrue alla rigida sfida posta dalla legge n. 56/2014 alle stesse. In concreto, essa non è una legge “gattopardesca”, mirante a trasformare “apparentemente” il sistema degli enti territoriali locali, introducendo novità di scarso rilievo.

Tuttavia, la credibilità di tale legge – a giudizio di chi scrive – sembra essere seriamente lesa dal testo finale della stessa, la quale reca una disciplina sulle Città metropolitane “*in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*”. Si avverte, dunque, il bisogno di specificare i seguenti aspetti: la struttura definitiva è condizionata ad una legge di revisione costituzionale; la sua azione presenta carattere transitorio. Tale transitorietà trova

---

*Appunto per audizione del Prof. Gian Candido De Martin sul ddl 1212, in [senato.it](http://senato.it), 14 gennaio 2014, per il quale tale legge rappresenta il prevalere della “cultura del centralismo e di relazioni gerarchiche tra centro e periferia”. M. DE DONNO, La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?, in *Federalismi*, ritiene che “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”.*

<sup>24</sup> In particolare, A. SAPORITO, *L’organizzazione delle funzioni amministrative delle Province e delle Città metropolitane dopo la cosiddetta “Riforma Delrio”*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1, 2018, 29, sostiene che tale riforma “crea enormi conflitti tra gli stessi enti territoriali”.

<sup>25</sup> Tale legge, infatti, è stata caratterizzata da diversi ripensamenti. In tale senso, si veda L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 23.

<sup>26</sup> Così, 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, 3.

conferma nel momento in cui l’A.C. 1543 confluisce nel rinomato d.d.l. cost. “Renzi-Boschi”<sup>27</sup>, diretto a riformare gran parte del Titolo V della Costituzione.

Risultano discutibili – a parere di chi scrive – le scelte di *drafting* (un articolo composto da 151 commi) e nominalistiche se associate agli effetti che si è inteso produrre e alla qualificazione dei principi della legge come “principi di grande riforma economica e sociale” estesi a tre Regioni a Statuto Speciale (Sardegna, Regione Siciliana e Friuli Venezia Giulia). Desta forte perplessità la decisione del legislatore nazionale di sovrapporre le Città metropolitane alle Province omonime, in quanto ciò implica il mutamento delle circoscrizioni delle stesse. A tale riguardo, appare opportuno ricordare che, nella sentenza n. 220/2013<sup>28</sup>, il Giudice delle Leggi ha ripreso il significato della disposizione costituzionale investita (art. 113, comma 1), osservando che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali implica l’iniziativa dei Comuni interessati – che deve precedere l’iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere non vincolante delle Regioni. In tale pronuncia, la Corte costituzionale ha evidenziato come in Assemblea Costituente<sup>29</sup> fosse scaturita l’esigenza di rendere l’iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali il prodotto di iniziative insorgenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati esponenti, i Comuni, non il portato di decisioni politiche provenienti dal vertice.

Prima di passare alla disciplina della forma di governo, occorre considerare il contesto di crisi economico-finanziario entro cui è stata concepita la legge n. 56/2014. La suddetta riforma si propone di ridurre la “*classe politica e i costi della politica*”<sup>30</sup>, ignorando la prevalenza<sup>31</sup> dell’esigenza di contenimento delle spese sul buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Si sarebbe potuto – a parere di chi scrive – operare un riassetto delle funzioni pubbliche, così come preannunciato

27 Come noto, il predetto d.d.l. non è entrato in vigore, a seguito della bocciatura con il referendum popolare del 4 novembre 2016. Su tale progetto di riforma, tra i tanti, si veda A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Torino, 2016; A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano, 2016; C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.

28 Corte cost. 19 luglio 2012, n. 220, con note di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d’uso del decreto-legge*, in *Consulta Online*, 2013; A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s’ha da fare”*, in *Rivista AIC*, 2013; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013.

29 Con riguardo al principio autonomistico nei lavori dell’Assemblea Costituente, si veda A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli, 2020, 19-38.

30 Camera dei Deputati, XVII Legislatura, n. 1542.

31 Così, C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2014.

nell'art. 118 Cost. Al contempo, la crisi economico-finanziaria ha spinto il legislatore a puntare sui profitti derivanti da una nuova istituzione di governo dell'area vasta. È opportuno marcare la notevole abilità delle Città metropolitane di attirare cospicui finanziamenti messi a disposizione da parte dell'Unione Europea<sup>32</sup>. In realtà, lo scenario delineato è offuscato dalle criticità finanziarie con cui si trovano ad operare le corrispondenti Province, riversanti sui bilanci delle Città metropolitane<sup>33</sup>.

La disciplina della forma di governo – oggetto di interesse di tale operato – è ampiamente criticata: il modello di Città metropolitana concepito dalla legge in esame supera il tradizionale assetto degli enti locali. Se è consentito parlare di *democraticità indiretta* in relazione alla Conferenza metropolitana (composta da tutti i Sindaci della C.M., con poteri modesti) e al Consiglio metropolitano (composto dai consiglieri comunali eletti dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della C.M., con poteri di indirizzo e controllo), lo stesso non può dirsi per l'elezione del Sindaco se ad essa non partecipano i cittadini di tutti i Comuni della Città metropolitana. Nella sentenza n. 50/2015, il Giudice delle Leggi si pronuncia proprio sulla previsione di *“una nuova ed anomala figura di autorità politica”* rappresentata dal Sindaco metropolitano identificata di diritto con quella del Comune Capoluogo. Dalle motivazioni adottate dalla Consulta emerge la volontà di eludere la questione. Nell'ottica dei giudici costituzionali, la natura costituzionalmente necessaria degli enti qualificati dall'art. 114 Cost., come *“costitutivi della Repubblica”*, ed il carattere autonomistico a quest'ultimi impresso dall'art. 5 Cost. non determinano *“l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”*<sup>34</sup>. Peraltro, la Corte costituzionale sottolinea come quella del Sindaco *“di diritto”* rappresenti una previsione di prima attuazione della riforma. Al contrario, essa costituisce una possibilità stabilmente introdotta nell'ordinamento per le Città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti, solo attuando una complicata

---

32 In tale senso, si veda A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi*, n. 1, 2015, 34. Con riguardo alla spiccata capacità di investimento a livello locale, si veda L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 2, 2014, 252.

33 Sulle possibili soluzioni, si veda A. CARDONE, *Brevissime note su alcuni nodi applicativi delle da sciogliere in tema di Città metropolitane*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2014.

34 Per rafforzare le proprie motivazioni, la Corte richiama dapprima la sentenza n. 274/2013 e la successiva ordinanza n. 144/2009, volte a escludere la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale, sottolineando come i principi di adeguatezza e differenziazione comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. Infine, essa fa leva sulla risalente sentenza n. 96/1968, con cui la Corte ammette la compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, *“che, del resto, sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato”* (critica è la posizione di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1968, 1530 ss.).

procedura di scorporo del Comune Capoluogo<sup>35</sup>. A tale nuova figura<sup>36</sup> sono attribuiti poteri monocratici solidi, fundamentalmente analoghi a quelli conferiti al Sindaco di qualsiasi Comune<sup>37</sup>. La mancanza di un meccanismo di responsabilità politica nei confronti di tale figura – a giudizio di chi scrive – non risulta credibile sotto il profilo della ragionevolezza, salvo che il legislatore italiano avesse conferito alla Città metropolitana funzioni di mero coordinamento. Dall'apparato della legge n. 56/2014 emerge chiaramente<sup>38</sup> la sua natura politica: a tale ente, infatti, sono conferite tutte le funzioni fondamentali delle province riordinate ed altre, come la pianificazione generale. Contrariamente, la Città metropolitana svolge notevoli funzioni di governo politico, che richiederebbero di essere demandate ad organi politicamente responsabili nei confronti dell'intero corpo elettorale di riferimento. In sostanza, le argomentazioni addotte dalla Consulta risultano – ad avviso di chi scrive – poco chiare e confusionarie. I giudici costituzionali, nel considerare legittima l'elezione di secondo grado, sembrano sottovalutare l'esistenza di una Carta europea dell'autonomia locale<sup>39</sup>. A prescindere da ciò, in quasi tutti i Paesi europei<sup>40</sup>, ogni cittadino dell'ente locale vota, direttamente o indirettamente, per gli organi rappresentativi dello stesso. In concreto, nella discussa sentenza n. 50/2015 la Corte

35 Su tale ipotesi, fortemente critica è la Corte dei Conti. Si veda, *Audizione sul d.d.l. città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, A.S. 1212, Commissione affari costituzionali, Senato della repubblica, 16 gennaio 2014, 6. Su tale aspetto, si veda anche

36 Art. 8, legge n. 56/2014: “Il sindaco metropolitano rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto”.

37 Art. 50, legge n. 267/2000: “Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia”.

38 Sulla natura amministrativa o politica dell'ente, si veda F. PATRONI GRIFFI, *La città metropolitana nel disegno generale di riordino del territorio*, in *Federalismi*, n. 3, 2014, 7.

39 F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta Europea dell'Autonomia Locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, 9, evidenzia “l'approccio esclusivamente attento alla posizione degli enti locali, trascurando quasi del tutto i diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni locali. Secondo la Carta del 1985, la democrazia locale si difende (e quasi coincide) con la difesa degli enti locali, degli enti esponenziali delle comunità territoriali”. T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, 8, afferma che nella Carta “il concetto stesso di autonomia locale è strettamente connesso ai principi di democrazia e di partecipazione, nell'ottica di una salvaguardia non tanto dei “diritti” degli enti locali e regionali, ma di una garanzia dei diritti del cittadino nell'ambito delle autonomie locali”.

40 Sul punto, si veda G. BOGGERO, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 1077-1112.

sembra essersi avvalsa della legittimità dell'elezione di secondo grado<sup>41</sup> per aggirare la questione cruciale: l'elezione da parte di tutti i cittadini residenti sul territorio della Città metropolitana del principale organo di indirizzo di tale ente, il Sindaco. La suddetta circostanza provoca un *vulnus* di democraticità insostenibile, anche a fronte dell'indubbia posizione strategica assunta dagli enti in esame nell'ordinamento nazionale ed europeo. È insensato – a parere di chi scrive – denunciare il *deficit* democratico dell'Unione Europea, per poi sconfessare il *deficit* democratico degli enti locali italiani. La corrispondenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune Capoluogo aumenta il “peso” del voto espresso dai cittadini del Capoluogo, consentendo agli stessi di stabilire con un unico voto sia il *leader* del proprio Comune che quello della Città metropolitana; al contempo, comprime il voto espresso dai cittadini degli ulteriori Comuni, i quali possono prendere parte –indirettamente – alla sola elezione del Consiglio Metropolitano<sup>42</sup>.

Nella recente sentenza n. 240/2021, il Giudice delle Leggi sembra prendere atto dell'irragionevole discriminazione tra cittadini del Comune Capoluogo e cittadini dei Comuni minori, rilevando che la possibilità (comunque astratta) di un'elezione diretta del Sindaco non pone riparo alla gravissima lesione del principio democratico, trattandosi di un'eventualità e non di un obbligo.

Tuttavia, la Corte costituzionale – a parere di chi scrive – è intervenuta sulla questione con notevole ritardo. Nel 2015, la Corte avrebbe potuto adottare una semplice sentenza additiva o sostitutiva, dichiarando la legge illegittima “*nella parte in cui non prevede come obbligatoria, ma solo eventuale, l'elezione diretta del sindaco da parte di tutti i cittadini della Città metropolitana*”<sup>43</sup>. L'inversione di rotta comunque non sorprende più di tanto, considerato che la scelta del legislatore è stata riconosciuta non “irreversibile”. Desta stupore, invece, che gli Statuti degli enti non abbiano pensato di porre rimedio a tale “pecca” semplicemente introducendo la previsione dell'elezione diretta del Sindaco. Allo stato attuale, la maggior parte degli Statuti non contempla tale previsione; tale circostanza conferma come la macchinosità del procedimento prescritto per poter accedere all'elezione diretta nelle Città

41 A favore dell'elezione di secondo grado, F. PINTO, *Le Città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, in *Federalismi*, n. 3, 2014, 6, secondo il quale “l'elezione diretta sa dunque di un sapore di antico e di vecchio, in cui gli anni che passano non migliorano il prodotto ma lo rendono indigeribile”.

42 Analoga è la posizione di A. G. LANZAFAME, *L'autonomia metropolitana. Ragioni di differenziazione e questioni di uguaglianza*, in *Gruppo di Pisa. Fascicolo speciale monografico “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”*. Atti del Seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020, 244.

43 Del resto, C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 81, affermava che “la solenne proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non solo riassume, ma anche garantisce questo diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali”.

metropolitane con meno di tre milioni di abitanti abbia frenato l'adozione della procedura stessa.

Nella sentenza n. 240/2021, emerge il timore della Corte costituzionale circa un'eventuale frammentazione della normativa vigente; da qui, la decisione di lasciare l'intero campo d'azione al legislatore. È opportuno marcare però come il mancato riconoscimento del diritto di voto da parte di "tutti" i cittadini non possa essere ritenuto una libera scelta rimessa alla discrezionalità legislativa.

#### **4. Ai confini della discriminazione: la necessità di "riesumere" il concetto di territorio**

Come già espresso, la Corte costituzionale, non riconoscendo l'illegittimità della legge n. 56/2014 sotto il profilo denunciato, ha generato una gravissima violazione del principio di uguaglianza tra cittadini del Comune capoluogo e cittadini di altri Comuni. È possibile – per chi scrive – aprire un confronto in ordine al carattere diretto o indiretto del voto, ma non dubitare dell'esistenza in sé di un diritto di voto per tutti i cittadini dell'ente in esame.

Lo scenario delineato consente di "rispolverare" il concetto di "territorio", incluso tra gli elementi costitutivi dello Stato<sup>44</sup>. Innanzitutto, vi è chi qualifica il territorio come "qualità" dello Stato. Nell'ottica di quest'ultima corrente<sup>45</sup>, tale elemento esprime il "limite geografico dello Stato" ovvero lo spazio entro cui esso esercita il suo diritto generale di affermarsi e di farsi valere come Stato. L'elemento sopracitato non può costituire un "oggetto" su cui lo Stato esercita un diritto, ma lo "spazio" in cui esercita un potere. Una riflessione accurata sul rapporto tra Stato e territorio è svolta dal giurista Santi Romano, per il quale il secondo è molto di più di un elemento costitutivo, assumendo "il carattere di uno degli elementi materiali ed essenziali da cui la vita dell'ente risulta"<sup>46</sup>. Il giurista, pur condividendo l'assunto da cui prende le mosse la teoria di Fricker (ossia il territorio come elemento costitutivo dello Stato)<sup>47</sup> se ne

---

44 Sostengono la tesi del territorio come elemento costitutivo dello Stato, tra i tanti, A. CAVAGLIERI, *Il diritto internazionale e il rapporto tra Stato e territorio*, in *Arch. giur.*, 1904, 87; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Berlin, 1905; S. ROMANO, *Il Comune*, in *Trattato di Orlando*, vol. II, Milano, 1908; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 1958, 73; P. HEILBORN, *Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen*, Berlin, 1986.

45 Così, K. V. VON FRICKER, *Gebiet und Gebietshoheit: mit einem Anhang vom Staatsgebiet*, Tübingen, 1901, cit., 11.

46 Così, S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. Dir. pubbl.*, 1902, cit., 117-118.

47 Tuttavia, U. FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Arch. Dir. pubbl.*, 1902, 364, ritiene che Fricker neghi l'esistenza di un qualsiasi rapporto giuridico tra Stato e territorio.

discosta nelle battute finali: Fricker lamenta e respinge l'idea del territorio come oggetto di proprietà dello Stato; Santi Romano, invece, ricostituisce i termini del rapporto secondo la struttura propria di un diritto che lo Stato vanterebbe sul proprio territorio. In sostanza, il territorio, è per lo Stato l'oggetto di un diritto personale e su di esso esercita un potere immediato e diretto, connaturato nel suo stesso potere di *imperium*<sup>48</sup>. In realtà, il pensiero romaniano combina sia l'idea del territorio quale elemento costitutivo dello Stato, che l'idea dello stesso quale oggetto di un diritto personale.

La Carta costituzionale contempla una nozione poliedrica di "territorio", ricorrendo costantemente alla locuzione "territorio nazionale" (art. 16, comma 1; art. 17, comma 2, lett. *m*; art. 120, comma 1) o a quella sinonima di "territorio della Repubblica" (art. 10, comma 3; art. 16, comma 2) per designare lo spazio di esercizio di libertà costituzionali che lo Stato deve assicurare in maniera indifferenziata a tutti i cittadini anche interferendo sugli spazi di autonomia degli enti territoriali substatali. Tuttavia, il concetto sopramenzionato sembra trasparire già nell'art. 5 Cost., ove si delinea il principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica<sup>49</sup>. Come enunciato in dottrina<sup>50</sup>, l'indivisibilità implica l'assoluto e insuperabile divieto di frammentare il territorio nazionale in differenti territori autonomi, nonché di costituire, nel quadro dell'unitario e indivisibile Stato italiano, Stati indipendenti e sovrani, distaccati dal primo per secessione. Appare necessario sottolineare come la concezione culturale e non meramente fisico-geografica del territorio scaturisca *in toto* nella formulazione dell'art. 9 Cost., che affida alla Repubblica il compito di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione<sup>51</sup>. Il richiamo al paesaggio, come "forma del territorio", plasmato dalla comunità umana insediatasi, accosta la nozione di territorio a quella di ambiente, e impegna la Repubblica a garantire "la tutela del patrimonio culturale nazionale e la tutela dell'ambiente, ad assecondare la formazione culturale dei cittadini e ad arricchire quella esistente, a realizzare il

48 S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, 58. In senso contrario, G. DIENA, *Sulla natura del diritto dello Stato sul suo territorio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1907, 310-311, per il quale lo Stato sarebbe titolare di un diritto di natura reale sul proprio territorio.

49 In particolare, T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, in *Opere*, I, Milano, 2000, 243, osserva che il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali "tende a decentrare la sovranità ed a renderne meno episodico l'esercizio da parte della collettività popolare".

50 L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, Milano, 1995, 369 ss.; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale* (a cura di S. BARTOLE), Bologna, 2008, 176. Complessa è la posizione di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954, 72 ss.

51 Secondo G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. cost.*, 1996, 61 il richiamo alla Nazione è da intendersi come funzionale "all'affermazione della prevalenza della generalità sulla particolarità, e non alla riproposizione solenne, per di più fornita di tutela costituzionale, di un modello culturale prevalente o di un'esclusiva tradizione storica".

*progresso spirituale e ad acuire la sensibilità dei cittadini come persone*<sup>52</sup>. Integrano le disposizioni costituzionali dedicate al territorio gli artt. 132 e 133 che, ai fini della modifica territoriale di enti locali, richiedono come necessario requisito procedimentale lo svolgimento di un *referendum* approvativo (es. creazione di Regioni, fusione di Regioni, distacco di Comuni e Province da una Regione per accorparli ad altre Regioni) o la consultazione delle popolazioni interessate (es. istituzione di nuovi Comuni)<sup>53</sup>. È doveroso segnalare che, accanto alla nozione di territorio come prodotto di cultura<sup>54</sup> e quindi valore costituzionale, la Carta costituzionale, negli artt. 2, 10 e 11, accoglie una visione della spazialità politica diversa e opposta rispetto a quella sopraindicata, aperta all'internazionalismo.

Come sottolineato in dottrina<sup>55</sup>, nelle disposizioni costituzionali che declinano il principio internazionalista è possibile riscontrare una nozione destoricizzata di territorio, che bilancia quella "situata" ed identitaria di territorio-paesaggio-ambiente, evitandone ipotetiche letture "isolazionistiche".

Una volta giunti a tale punto, si deve prestare attenzione ai riflessi giuridici che affiorano guardando al territorio metropolitano e alla sua perimetrazione. Il "territorio" è identificato e delimitato sulla base di una duplice accezione<sup>56</sup> ("territorio-efficienza" e "territorio-democrazia"): da un lato, esso è concepito come "misura" del bisogno e degli interessi nella loro concretezza ed attualità, mediante cui è possibile definire la portata ottimale per la loro soddisfazione; dall'altro, tale elemento è inteso come "base di vita" delle comunità su cui si appuntano gli interessi, per mezzo della quale è possibile non solo riconoscere gli interessi in capo alle medesime comunità, ma anche porre in luce l'esigenza di partecipazione di queste alla gestione degli interessi. È opportuno compiere – a parere di chi scrive – talune precisazioni in relazione alla prima accezione, in quanto non è possibile ridurre il territorio ad una concezione strettamente "efficientistica". Per identificare i confini delle autorità locali, occorre prendere le mosse non tanto dal quadro delle funzioni e degli interessi connessi, quanto invece dalle collettività cui questi devono rapportarsi: i confini, non possono essere tracciati trascurando i rilievi storico-sociali

52 Corte cost. 30 luglio 1992, n. 388.

53 Sul punto, si veda T. F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, 417-430; A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011.

54 In tale senso, si veda A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

55 Così, G. SCACCIA, *Il territorio come sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 12.

56 È interessante constatare come A. CROSSETTI, *I livelli istituzionali nei progetti di riforma*, in *Quaderni I.S.A.P.*, n. 27, 1990, 152, ritenga che la tensione tra efficienza e democrazia è la stessa che determina la distinzione tra "governo del territorio" e "territorio del governo".

e i motivi economici inerenti alla comunità insediata<sup>57</sup>. Con la seconda accezione, si guarda più all'elemento territoriale nella relazione che si instaura con gli individui, in chiave culturale e identitaria. In tale senso, appare utile chiarire come l'identità territoriale non venga definita esclusivamente dal senso di appartenenza e di radicamento, ma anche da una serie di diritti e bisogni comuni alla popolazione. A tale riguardo, vi è chi sostiene<sup>58</sup> che le autonomie locali moltiplicano le "school of democracy", poiché contribuiscono a rafforzare la partecipazione democratica.

## 5. Conclusioni.

Con la sentenza in esame, il Giudice delle Leggi conferma i timori sollevati da tempo in ordine al reale intento perseguito dalla legge Delrio: essa si colloca all'interno di un disegno di riforma del governo locale orientato esplicitamente alla prevalenza delle esigenze di efficienza amministrativa, a detrimento delle istanze di democraticità del territorio metropolitano<sup>59</sup>. Il legislatore del 2014 – a parere di chi scrive – sembra non essersi reso conto di come la riduzione della democraticità di un ordinamento possa nuocere tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo. Da ciò ne discende un distacco dei cittadini dalle istituzioni.

La legge Delrio si ispira dichiaratamente alle esperienze straniere. Tuttavia, il legislatore dimostra di non avere tratto beneficio dal fallimento francese del 2010, parzialmente riconducibile alla mancata previsione dell'elezione diretta. Nella prima versione legislativa<sup>60</sup>, le Città metropolitane non costituivano vere e proprie *collectivité territoriales*, ma soltanto forme evolute di associazionismo.

---

57 Come espresso da B. BERTI, *Gli enti locali oggi: problemi e prospettive istituzionali e di organizzazione*, in *L'amministrazione locale. Strutture, compiti e servizi*, Napoli, 1978, 16 ss.

58 L. J. SHARPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, in *Local and Regional Authorities in Europe*, Council of Europe, 1995, 63 ss., riscontra un legame tra democrazia ed efficienza in tutte le democrazie occidentali.

59 Tale intento emerge chiaramente in un passaggio della relazione introduttiva della proposta di legge di revisione costituzionale del Titolo V (D.d.l. cost. AC 1543): "se guardiamo complessivamente il testo della proposta di revisione costituzionale, emerge chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana".

60 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Trascorsi appena tre anni<sup>61</sup>, il legislatore francese ha posto rimedio al problema sopraindicato prevedendo l'elezione diretta a suffragio universale degli organi delle strutture intercomunali, comprese le *Métropoles*.

In definitiva, nella sentenza n. 240/2021 affiora la volontà di esaltare la lenta lesione del sentimento democratico, confermata dalla graduale riduzione della partecipazione elettorale. È allarmante – a parere di chi scrive – la *nonchalance* con la quale si accoglie ancora un “*micidiale patchwork istituzionale*”<sup>62</sup> intento a sacrificare “*il livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana*”, nel contesto generale di un ordinamento già di per sé carente di democrazia. Si auspica che la sentenza n. 240/2021 possa restituire ai veri soggetti deboli di tale vicenda, i cittadini dei Comuni minori della Città metropolitana, il diritto ad essi ingiustamente negato.

Sebbene la Consulta non imponga l'elezione diretta del Sindaco della Città Metropolitana, essa lascia trasparire un netto *favor* verso la predetta modalità: soltanto quest'ultima, infatti, assicura la realizzazione del “*contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto*”, e soprattutto “*concorre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative*”<sup>63</sup>.

---

61 Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

62 Tale locuzione è impiegata da P. CIARLO, *Audizione informale di esperti nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1542 recante “Disposizioni sulle città metropolitane sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. Commissione Affari Costituzionali – Camera dei deputati, 23 Ottobre 2013.

63 Su tale linea, si veda G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *Federalismi*, 2021, 7-9.