

“RITORNO AL PASSATO CON *REVIREMENT*”: BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 240/2021 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

**MARTA PICCHI\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Una pronuncia di inammissibilità. – 2.1. Il quadro normativo di riferimento. – 2.2. Le motivazioni della Corte costituzionale. – 3. La precedente giurisprudenza costituzionale. – 4. Il monito al legislatore: presupposti e contenuto. – 5. Riflessioni sulla forma ... – 6. Segue: ... e sui contenuti della pronuncia. – 7. Osservazioni conclusive.

**Abstract**

*This essay carries out some critical reflections regarding sentence no. 240/2021 of the Constitutional Court. In this ruling, the Constitutional Court once again dealt with law no. 56/2014 by carrying out a revirement with respect to the previous decisions. This essay focuses on the position taken by the Constitutional Court with regard to the identification ope legis of the Metropolitan Mayor and the consequent warning it addressed to the lawmaker.*

**Suggerimento di citazione**

M. PICCHI, “Ritorno al passato con revirement”: Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 240/2021 della Corte costituzionale, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [marta.picchi@unifi.it](mailto:marta.picchi@unifi.it)

### 1. Premessa.

La Corte costituzionale è tornata ad occuparsi della cosiddetta legge Delrio (l. n. 56/2014, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) con la sentenza n. 240/2021.

Il giudizio *a quo* che ha originato la decisione è stato instaurato da un elettore di un comune ricompreso nel territorio della città metropolitana di Catania affinché fosse accertato il suo diritto a che l'amministrazione della città metropolitana sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori. Il giudice rimettente ha prospettato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 13, comma 1, e 14 della l. reg. Sicilia n. 15/2015 (*Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane*), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della l. reg. Sicilia n. 23/2018 (*Norme in materia di enti di area vasta*), e dell'art. 1, comma 19, della l. n. 56/2014, per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 48, 5, 97 e 114 della Costituzione perché il meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del comune capoluogo e il sindaco della città metropolitana si porrebbe in contrasto col principio democratico, per come esso informa anche le autonomie locali, e tratterebbe in modo irragionevolmente diversificato i cittadini del comune capoluogo della città metropolitana poiché questi, col loro voto, eleggerebbero sia l'organo rappresentativo del comune che quello dell'ente intermedio mentre agli elettori di un comune non capoluogo sarebbe preclusa la possibilità di contribuire a tale elezione. Di conseguenza, si produrrebbe anche la violazione del diritto di voto dei cittadini dei comuni diversi dal comune capoluogo.

Inoltre, il giudice *a quo* ha denunciato anche l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali per disparità di trattamento che i cittadini dei comuni non capoluogo compresi nella città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale poiché i secondi parteciperebbero comunque, sia pure indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della provincia.

Benché la pronuncia in commento presenti molteplici profili di interesse per la dottrina<sup>1</sup>, in questa occasione la mia attenzione sarà rivolta

<sup>1</sup> Fra i primi commenti si vedano: S. CECCANTI, *Conclusioni*, in *federalismi.it-paper*, 29 dicembre 2021; G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, ivi; M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, ivi; M. DIFOLCO, *Brevi notazioni sull'organizzazione di governo degli enti di area vasta alla luce della sent. n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, ivi; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, ivi; G. SCACCIA, *La sentenza 240 del 2021: prime note*, ivi; 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

principalmente alla posizione assunta dal giudice delle leggi in merito al meccanismo di individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano. Tuttavia, mi preme sottolineare come la Corte costituzionale, preliminarmente, si soffermi a lungo sull'esistenza dei requisiti di ammissibilità necessari ai fini della corretta rimessione delle questioni di legittimità costituzionale richiamando le pronunce che, in precedenza, sono state originate da azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità ai principi costituzionali delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche<sup>2</sup>. L'ampiezza della ricostruzione e delle motivazioni formulate mal celano l'obiettivo ultimo della Corte costituzionale: rivedere la sua precedente giurisprudenza che ha contribuito al consolidamento della l. n. 56/2014 a Costituzione invariata.

Il *revirement* è però ottenuto con un "ritorno al passato". Difatti, il giudice delle leggi utilizza argomentazioni in punto di rilevanza della questione che aveva speso nella sentenza n. 1/2014 e finisce così col legittimare di nuovo un accesso diretto<sup>3</sup>. Infatti, la pronuncia di inammissibilità, come vedremo, scaturisce non dalla carenza dei requisiti per l'accesso in via incidentale ma dal fatto che la Corte costituzionale non ha inteso operare interventi manipolativi (né tanto meno ha voluto imporre una scadenza fissa al legislatore dal momento che la presente legislatura volge quasi al termine) optando per un deciso monito al legislatore a intervenire in tempi brevi.

Anche nel rivolgere l'invito al legislatore, la Corte si impegna, più che a impartire coordinate o a sciogliere incertezze, a spiegare le ragioni della "sopraggiunta" dissonanza della l. n. 56/2014 rispetto alla Costituzione con argomentazioni che suscitano alcune perplessità: fra l'altro, in questo come in altri casi, il rischio è di non riuscire a dissipare tutti i dubbi creando, anzi, ulteriore confusione.

*federalismi.it*, 3/2022, p. 92; F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, *ivi*, p. 114; A. STERPA, "Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale, *ivi*, p. 204; G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, *ivi*, 4/2022, p. 404.

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2021, cons. dir. §§ 3 e 4.

<sup>3</sup> Critiche sono state espresse da A. POGGI, *La sentenza 240*, *cit.*, p. 2 ss., la quale sottolinea come, a differenza del 2014, in questa occasione non vi sia stata la contestazione di uno specifico risultato elettorale né l'iniziativa sia stata presa per prevenire una lesione poiché non vi è una legge elettorale: ciò che viene contestato è soltanto l'automatismo previsto dalla l. n. 56/2014. Secondo l'Autrice, così facendo la Corte «allarga o restringe il canale di accesso a se medesima, secondo una modalità di procedere che si allontana vistosamente dalle norme che presidiano il giudizio in via incidentale». In maniera altrettanto critica si è espresso S. STAIANO nel suo intervento al Convegno *La sentenza 240 del 2021: la Corte costituzionale e la legge Delrio*, svoltosi in Roma il 20 dicembre 2021 (reperibile in <https://www.youtube.com/watch?v=wEloReJ7MaI>) soffermandosi sui tentativi spesi dalla Corte costituzionale per cercare di dimostrare la mancanza di coincidenza di *petitum* tra il giudizio *a quo* e quello devoluto ad essa al fine di riscontrare la sussistenza del nesso di pregiudizialità tra i due giudizi.

## 2. Una pronuncia di inammissibilità

### 2.1 Il quadro normativo di riferimento

Le città metropolitane e le province rappresentano, nella disciplina posta dalla l. n. 56/2014, i due enti di livello intermedio tra comuni e regioni: l'art. 1, comma 5, precisa che le nuove previsioni sono state introdotte in pendenza della riforma del titolo V della Costituzionale e, secondo quanto esplicitato nella Relazione introduttiva al disegno di legge<sup>4</sup>, nella prospettiva di una soppressione delle province da realizzarsi con legge di revisione costituzionale. Sempre secondo quanto precisato nella Relazione e richiamato dalla Corte costituzionale, l'obiettivo sotteso alla riforma degli enti di area vasta era di anticipare la realizzazione di «un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane). Enti tutti che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio»<sup>5</sup>.

Dopodiché la l. n. 56/2014 pone discipline differenti per quanto riguarda le finalità istituzionali dei due enti, le funzioni amministrative fondamentali e la forma di governo.

In particolare, per quanto concerne quest'ultima, la differenza maggiormente significativa consiste nel fatto che il presidente della provincia e il consiglio provinciale sono divenuti organi elettivi di secondo grado. Analogo impianto è contemplato per il consiglio nelle città metropolitane mentre per il sindaco metropolitano è prevista la coincidenza *ope legis* col sindaco del comune capoluogo.

La Regione Sicilia, *ex art.* 14, comma 1, lett. o), dello Statuto, ha potestà legislativa primaria in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; inoltre, il successivo art. 15 ha soppresso le circoscrizioni provinciali sostituendole con i liberi consorzi comunali, la cui disciplina rientra pur sempre nella competenza legislativa primaria della Regione. Secondo quanto precisato nell'art. 1, comma 5, l. n. 56/2014, i principi stabiliti in tale legge «valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti».

<sup>4</sup> Reperibile in [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf).

<sup>5</sup> Cons. dir. § 6.1.

La regione Sicilia è intervenuta in materia con la l. reg. n. 15/2015 – più volte modificata e oggetto di censura da parte della Corte costituzionale<sup>6</sup> – e da ultimo è pervenuta a modalità di designazione del sindaco metropolitano che riproducono puntualmente le previsioni contenute nella legge Delrio<sup>7</sup>.

## 2.2 Le motivazioni della Corte costituzionale

Anzitutto, la Corte si occupa della denunciata menomazione del diritto di voto del ricorrente nel giudizio *a quo*, quale elettore residente in un comune diverso dal capoluogo della città metropolitana e, perciò, impossibilitato a partecipare all'elezione del relativo sindaco.

Secondo la Corte la proposta questione muoverebbe da un presupposto interpretativo errato poiché i cittadini residenti nel comune capoluogo, all'atto di eleggere il loro sindaco, non eleggono anche quello della città metropolitana. Il giudice delle leggi recepisce i rilievi dell'Avvocatura generale e sottolinea come la designazione del sindaco metropolitano consegua «direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale. Anche i cittadini residenti nel comune capoluogo, infatti, non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del comune, con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella città metropolitana»<sup>8</sup>.

La richiesta del giudice *a quo* di estendere ai cittadini residenti in comuni non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano sarebbe intesa a introdurre un modello di governo del territorio radicalmente differente da quello contemplato dal legislatore del 2014 che ha invece optato per l'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano. L'esito auspicato non è perciò conseguibile per mano della Corte costituzionale perché richiede «un intervento manipolativo precluso a questa Corte, coincidendo

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 168/2018.

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 240/2021, cons. dir. § 6.3.

<sup>8</sup> Cons. dir. § 7.1. In precedenza, la ricostruzione prospettata dal giudice *a quo* era stata suggerita da autorevole dottrina: cfr. A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Riv. AIC*, 2/2015, p. 15 ss. Successivamente, la dottrina ha evidenziato come, di fatto, la coincidenza *ope legis* delle due cariche fa sì che la campagna elettorale e il programma dei candidati a sindaco del comune capoluogo tengano inevitabilmente conto anche dei temi propri della città metropolitana: di conseguenza, gli elettori del comune capoluogo, al momento del voto, in qualche modo scelgono anche il sindaco metropolitano. Al riguardo si vedano le considerazioni di G. GASPERONI, M. CAPORALE, *Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitan*, in *federalismi.it*, 26/2021, p. 85 ss. (spec. p. 105 ss.), e di M. DE DONNO, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit., p. 98 ss.

con l'introduzione di una "novità di sistema" [...] vale a dire una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della città metropolitana, ciò che allo stato tuttavia formalmente non avviene, per le ragioni evidenziate, neanche per i cittadini del comune capoluogo»<sup>9</sup>. In particolare, il giudice *a quo* chiede l'introduzione di una nuova legge elettorale ed «è pertanto evidente come l'ambito e i contorni dell'intervento richiesto fuoriescano dalle attribuzioni di questa Corte e siano demandati "soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale»<sup>10</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, è parimenti inammissibile la questione di legittimità costituzionale in ragione della disparità di trattamento che i cittadini dei comuni non capoluogo presenti nella città metropolitana subirebbero, quanto all'esercizio del diritto di voto, rispetto ai cittadini dei comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, i quali partecipano all'elezione del presidente della provincia seppur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti<sup>11</sup>.

La Corte sottolinea come, ancora una volta, il rimettente auspichi una soluzione di tipo manipolativo, finalizzata ad estendere al sindaco metropolitano il meccanismo di elezione di secondo grado contemplato dalla l. n. 56/2014 per il presidente della provincia: anche in questo caso, però, la ricostruzione del quadro normativo di riferimento non sarebbe stata compiuta in maniera corretta. Difatti, la questione non è riferibile ai soli profili concernenti la natura elettiva o meno dell'organo di vertice della città metropolitana ma si estende ad altri aspetti essenziali della forma di governo metropolitana e finisce con l'incidere sul funzionamento complessivo dell'ente di area vasta. Le soluzioni prospettate non sono perciò prefigurabili da parte della Corte costituzionale rientrando, invece, nella discrezionalità propria del legislatore.

Il giudice delle leggi spiega che il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano e il sistema di elezione disciplinati nella l. n. 56/2014 non vanno letti a sé ma nel contesto dell'insieme delle previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta. Le soluzioni prospettate dal legislatore sono espressione di un apprezzamento discrezionale compiuto partendo dal «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»<sup>12</sup>. Ecco che, allora, la forma di governo provinciale abbina

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Cons. dir. § 7.2.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

l'elettività di secondo grado del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella biennale del consiglio provinciale; inoltre, sono eleggibili a presidente della provincia i soli sindaci il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni escludendo un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del comune capoluogo. Invece, nel caso della città metropolitana, non vi è una durata predeterminata per la carica di sindaco metropolitano ma è tendenzialmente quinquennale in ragione dell'immedesimazione *ope legis*. Questa scelta si combina con la durata quinquennale del consiglio metropolitano e la previsione secondo la quale, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo (art. 1, comma 21, l. n. 56/2014). La logica di questo parallelismo è del tutto diversa rispetto a quella della forma di governo provinciale poiché è volta ad assicurare il costante allineamento tra gli organi del comune capoluogo e quelli della città metropolitana. Un'ulteriore peculiarità caratterizzante l'organizzazione delle città metropolitane consiste poi nel fatto che queste, e non anche le province, possono dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano in sede di esercizio della loro potestà statutaria, seppur nel rispetto degli adempimenti procedurali previsti dalla l. n. 56/2014 e sulla base del sistema elettorale disciplinato dal legislatore statale.

Il rimettente ha perciò chiesto alla Corte costituzionale di procedere ad una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo operando un'ibridazione dei meccanismi operativi in materia elettorale per introdurre, a prescindere dalla normativa di contorno, un diverso sistema di elezione del sindaco metropolitano.

Una siffatta scelta – spiega ancora una volta la Corte costituzionale – deve però essere rimessa alla discrezionalità del legislatore che dovrà valutare, nel caso, l'opportunità di un'integrale riforma di sistema: infatti, soltanto al legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, spetta «il compito di stabilire “il nesso di complementarità e integrazione” tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale [...] anche alla luce del fatto che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento”»<sup>13</sup>.

### **3. La precedente giurisprudenza costituzionale**

Pronunciata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che le sono state sottoposte, la Corte costituzionale “fa i conti con il passato”, vedremo in che termini, per poter poi rivolgere un monito incisivo al legislatore.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Nella sentenza n. 50/2015<sup>14</sup>, la Corte ha dovuto affrontare molteplici questioni di legittimità costituzionale promosse in via d'azione da alcune Regioni pronunciandosi già, come noto, sul meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del comune capoluogo e il sindaco della città metropolitana. In quell'occasione ha affermato che la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., in quanto costitutivi della Repubblica, e il carattere autonomistico loro riconosciuto dall'art. 5 Cost. non implicano «l'automatizzata indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti»<sup>15</sup>. A suffragio di ciò, la Corte ha ricordato di aver già precisato che l'introdotta riforma non ha operato una totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale sussistendo la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. La Corte ha richiamato anche un suo precedente: la sentenza n. 96/1968. In quest'ultima ha avuto modo di affermare la piena 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. Secondo la Corte, non poteva essere invocata neppure l'incompatibilità con l'art. 3<sup>16</sup>, comma 2, della *Carta europea*

<sup>14</sup> Fra i molteplici commenti, si rinvia a: L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2/2015, p. 393; S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2/2015, p. 456; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, *ivi*, p. 463; G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività "indiretta" degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, *ivi*, p. 472; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 7/2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, *ivi*; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, *ivi*, 8/2015; 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*, *ivi*; A. PATRONI GRIFFI, *Le Città metropolitane nel guado costituzionale*, *ivi*, 14/2016; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015*, *cit.*; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum quad. cost.*, 11 luglio 2015; B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e la legge "Delrio": quale futuro per le Province?*, *ivi*, 23 ottobre 2015; S. MANGIAMELI, *Province e Città metropolitane nel sistema regionale*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 111 ss.

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 50/2015, cons. dir. § 3.4.3.

<sup>16</sup> «1. Per autonomia locale s'intende il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare nei limiti stabiliti dalla legge, sotto la propria responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici. 2. Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle assemblee di cittadini, al *referendum*, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini, qualora questa sia consentita dalla legge.»

*dell'autonomia locale* – quale parametro interposto, *ex art. 117, comma 1, Cost.* – laddove prevede che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta poiché, secondo la Corte costituzionale, il documento avrebbe un valore «di mero indirizzo» e, in ogni caso, «l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “freely elected”, ha sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate. In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti»<sup>17</sup>. Per il giudice delle leggi, detti meccanismi erano presenti nella legge Delrio poiché è imposta la sostituzione di coloro che sono componenti *ratione muneris* dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus* e, comunque, la stessa legge dispone che lo statuto della città metropolitana possa prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano.

Perciò, la Corte ha ritenuto anche che l'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano non fosse in contrasto, tra gli altri, con gli artt. 3 e 48 della Costituzione poiché la scelta del legislatore «non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco»<sup>18</sup>.

Successivamente, con la sentenza n. 168/2018<sup>19</sup>, la Corte costituzionale è intervenuta di nuova sulla legge Delrio rafforzandola significativamente anche oltre quanto affermato nella sentenza n. 50/2015 e nonostante che l'intervento del legislatore, secondo l'art. 1, comma 5, sia dichiaratamente provvisorio «[i]n attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» e il gruppo di norme relative all'istituzione e disciplina delle città metropolitane dovesse essere inteso come «funzionale al

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Cons. dir. § 3.4.4.

<sup>19</sup> A commento della pronuncia si vedano: S. AGOSTA, *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. 168/2018)*, in *Reg.*, 5-6/2018, p. 1189; C. CIPOLLONI, *I confini della potestà ordinamentale delle Regioni speciali tra esigenze di carattere unitario e principio di differenziazione*, in *Giur. cost.*, 4/2018, p. 1772; 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)*, in *Dir. reg.*, 3/2018; 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)*, *ivi*; A. SAIITA, *A volte non tornano perché ... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle Città Metropolitane e dei Liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018*, *ivi*.

prefigurato disegno finale di soppressione delle province con fonte legislativa di rango costituzionale [...], con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'*incipit* contenuto nel comma 51 dell'art. 1»<sup>20</sup> della legge Delrio.

In particolare, nella pronuncia del 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e), della l. reg. Siciliana n. 17/2017, recante *Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano*, nelle parti in cui prevedevano: un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il presidente del libero consorzio comunale, per il sindaco metropolitano, per il consiglio del libero consorzio comunale e per il consiglio metropolitano; un numero di componenti del consiglio del libero consorzio comunale e del consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale; un'indennità di carica per il presidente del libero consorzio comunale e per il sindaco metropolitano pari a quella spettante al sindaco del comune capoluogo del relativo libero consorzio comunale o della relativa città metropolitana; la cessazione degli organi e la gestione commissariale degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane eletti a suffragio universale.

Anzitutto, la pronuncia ha inteso consolidare quanto affermato nel 2015<sup>21</sup>, ribadendo il dovere del legislatore statale, *ex art.* 114 Cost., di procedere all'istituzione dell'ente territoriale città metropolitana: questa esigenza costituzionale fonda di conseguenza la competenza legislativa statale all'istituzione del nuovo ente che non potrebbe avere modalità di struttura e disciplina diversificate da Regione a Regione poiché il disegno costituzionale presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno per gli aspetti essenziali.

Ha così ribadito che l'intervento di riordino delle province e di istituzione delle città metropolitane compiuto con la l. n. 56/2014 è da ricondurre nell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione. Questa ricostruzione viene però utilizzata per ampliare sensibilmente i limiti riferibili alla potestà legislativa delle regioni Sicilia: difatti, ritenendo che il modello di governo di secondo grado costituisca uno degli aspetti essenziali del complesso disegno riformatore, giunge ad affermare che detti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti di area vasta siano funzionali al perseguimento dell'obiettivo «di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro

<sup>20</sup> Cons. dir. §§ 3 e 4: inoltre, la Corte costituzionale ha cura di ribadire che le funzioni delle province sono contemplate nei commi da 85 a 96 dell'art. 1, l. n. 56/2014, «nelle more della riforma del Titolo V della Costituzione» (§ 5.3).

<sup>21</sup> Le due pronunce, del 2015 e del 2018, sono state redatte dal medesimo Giudice costituzionale.

della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»<sup>22</sup>. Le stesse molteplici e gravose condizioni contemplate dal legislatore del 2014 per derogare all'elezione indiretta degli organi di vertice delle città metropolitane sono, secondo la Corte, «sintomatiche dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema»<sup>23</sup>.

La pronuncia di incostituzionalità è stata perciò giustificata per il contrasto con le disposizioni sulla elezione indiretta di tutti gli organi territoriali – compresi quelli dei liberi consorzi comunali, nati dalla riconfigurazione delle soppresse circoscrizioni provinciali, *ex art. 15 Statuto Sicilia* – contenute nella l. n. 56/2014 che devono essere intese come principi di grande riforma economico-sociale e, quindi, quali limiti all'esercizio delle competenze legislative regionali di tipo esclusivo: ancora una volta una soluzione spiccia e priva di adeguata motivazione<sup>24</sup>.

Difatti, la Corte ha dilatato il limite riferibile alle Regioni a statuto speciale andando oltre l'autoqualificazione compiuta dal legislatore che, *ex art. 1, comma 5, seconda parte, l. n. 56/2014*, ha riconosciuto il valore di principi di grande riforma economica e sociale soltanto ai principi relativi alla disciplina di città e aree metropolitane. Inoltre, si tratta di un ampliamento anche perché l'espressione utilizzata può intendersi riferita solamente al nuovo assetto geografico-istituzionale e funzionale e non alla disciplina elettorale<sup>25</sup>, giusto quanto affermato nella stessa sent. n. 50/2015. Invece, proprio la configurazione del modello di governo di secondo grado e della disciplina elettorale come essenziali rispetto al complesso disegno riformatore viene utilizzata dalla Corte per estendere il nucleo dei principi di grande riforma economico-sociale contemplato nella legge Delrio altresì al meccanismo di elezione degli organi di governo degli enti riformati<sup>26</sup> e a riferirlo anche agli organi istituzionali provinciali (e dei liberi consorzi comunali).

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 168/2018, cons. dir. § 4.3.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> In particolare, A. SAITTA, *A volte non tornano*, cit., p. 10 ss., evidenzia la contraddizione in cui incorre la Corte costituzionale: difatti, per un verso, per i liberi consorzi comunali occorre continuare ad avere come principale riferimento il modello consortile configurato nell'art. 15 Statuto ma, per un altro verso, si devono prendere egualmente come parametri interposti nel giudizio di costituzionalità le norme contenute nella l. n. 56/2014 per le province. In questa maniera, la Corte non fa altro che omologare i liberi consorzi comunali al modello delle province contemplato nella legge Delrio svuotando definitivamente di significato l'art. 15 Statuto.

<sup>25</sup> Cfr. R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota"*, cit., p. 17 ss.

<sup>26</sup> F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana*, cit., p. 19 ss., esprime puntuali e convincenti critiche alla riconduzione del meccanismo di elezione degli organi di governo degli enti di area vasta tra le istanze di carattere unitario espresse dalla l. n. 56/2014.

Nel ragionamento compiuto dalla Corte è come se la competenza statale *ex art. 117, comma 2, lett. p)*, Cost. unitamente ai principi inderogabili in materia di coordinamento della finanza pubblica (ossia il fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta) consentissero di qualificare tutte le previsioni contemplate dalla l. n. 56/2014 come principi di grande riforma economica-sociale<sup>27</sup> lasciando sullo sfondo il problema della rappresentatività: quasi come se quest'ultimo fosse un principio di minor valore rispetto alle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Non solo, per questa via la Corte ha esteso ulteriormente i vincoli riferibili alle Regioni a statuto speciale senza possibilità di deroga. Difatti, la Corte ha ritenuto che la gratuità nell'esercizio delle funzioni costituisca un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, finalizzato a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; ad analoghe finalità risponderebbero le soglie numeriche contemplate per i componenti del consiglio provinciale e per il consiglio metropolitano poiché le relative previsioni si inseriscono pur sempre nel processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado rappresentando uno dei fondamentali passaggi attuativi della riforma<sup>28</sup>.

Come è stato osservato, con questa seconda pronuncia la Corte costituzionale ha ricondotto la struttura di tutti gli enti di area vasta della regione Sicilia nei parametri descritti nella l. n. 56/2014 interpretando il limite dei principi di grande riforma economico-sociale «in modo da perseguire un indirizzo di riaccostamento e di compressione delle autonomie locali»<sup>29</sup>.

#### 4. Il monito al legislatore: presupposti e contenuto

Adesso, la Corte costituzionale ritiene però che il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia più in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale sia con riferimento al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, «che “riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative» che con riguardo all'assenza di strumenti idonei a garantire «meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali»<sup>30</sup>.

Prima di passare a spiegare i motivi della sopraggiunta dissonanza, la Corte costituzionale ha cura di precisare che l'esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile nel 2015, a ridosso dell'adozione della normativa di riforma

<sup>27</sup> Cfr. cons. dir. §§ 2.1 e 4.3.

<sup>28</sup> Cfr. cons. dir. §§ 6 e 7.

<sup>29</sup> F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana*, cit., p. 4.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 240/2021, § 8.

dell'organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, considerato il particolare ruolo e l'importanza del comune capoluogo intorno al quale si aggrega la città metropolitana e la necessità di consentire l'immediata operatività di tali enti, tenuto conto che la scelta non era irreversibile potendo gli statuti delle città metropolitane optare per l'elezione diretta del proprio sindaco. Tuttavia, la sintonia con la Costituzione è venuta meno «in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione»<sup>31</sup>.

Il giudice delle leggi individua due motivi per i quali è maturato il contrasto con la Costituzione. Anzitutto, non è più invocabile il fatto che gli statuti delle città metropolitane possano optare per l'elezione diretta del sindaco metropolitano: oltre alla complessità dell'iter procedurale cui dovrebbe sottostare il comune capoluogo, tale eventualità è impraticabile perché il legislatore statale non ha ancora disciplinato il relativo sistema elettorale né sussistono, al momento, proposte di legge pendenti innanzi al Parlamento. Quindi, appare più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano.

In secondo luogo, la Corte rileva come l'attuazione della legge Delrio abbia risentito della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Di conseguenza, il meccanismo prefigurato di designazione del sindaco metropolitano sarebbe stato privato del suo necessario presupposto e cioè l'operare delle città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica.

La Corte ritiene perciò che la perdurante operatività delle province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali e non di mero coordinamento analogamente a quanto accade, al momento, anche per le città metropolitane «rend[er] pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle province»<sup>32</sup>. Valutazione questa che sarebbe rafforzata altresì dal fatto che il territorio delle città metropolitane coincide con quello delle province soppresse: ciò significa che non si è optato per una differenziazione delle comunità di riferimento in ragione di criteri di efficienza e funzionalità, secondo quanto sarebbe necessario, *ex art. 114 Cost.*, per fare in modo che i due enti in parola siano in grado di curare al meglio gli interessi dei territori di riferimento.

La Corte costituzionale rimanda alla discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

contrasto evidenziato con il contenuto essenziale del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente e la responsabilità politica dei suoi organi verso gli elettori. Inoltre, la Corte ha premura di redarguire il legislatore avvertendolo che, sebbene sussistano una pluralità di possibili soluzioni quanto alla natura dell'elezione, diretta o indiretta, oppure ai possibili raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano, è necessario un sollecito «intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa»<sup>33</sup>.

### 5. Riflessioni sulla forma ...

Il modo in cui la Corte costituzionale si discosta dalla precedente giurisprudenza suscita delle perplessità vecchie e nuove. Anzitutto, in quest'ultima parte della pronuncia richiama soltanto la sentenza n. 50/2015 e non anche la n. 168/2018 che, come abbiamo visto, ha contribuito a consolidare l'efficacia della l. n. 56/2014. Sicuramente, rispetto alle affermazioni contenute nella seconda pronuncia, sarebbe stato più difficile trovare argomentazioni che potessero avere una qualche plausibilità; inoltre, è come se la Corte, nel tentativo di discostarsi dalla pregressa giurisprudenza, non riuscisse a sbarazzarsi completamente del passato<sup>34</sup>.

I riferimenti al fatto che la prima pronuncia è stata resa a ridosso della riforma degli enti di area vasta e per consentirne l'immediata operatività non appaiono sufficienti visti i valori costituzionali – uguale godimento del diritto di voto e responsabilità politica degli organi degli enti di governo – in gioco. Del resto, come indicato nella stessa sentenza n. 50/2015, questa pronuncia è stata resa parametrandola non sulla Costituzione ma su una riforma costituzionale che era ancora in alto mare e che poi non ha superato il *referendum* costituzionale del dicembre 2016: allora, meglio sarebbe stato che la Corte costituzionale si fosse subito concentrata nel ricostruire i profili di contrasto sussistenti senza cercare di riconoscere e attribuire nuove giustificazioni alla pronuncia del 2015 anche e soprattutto per evitare di creare altre incertezze.

Inoltre, come già detto, la Corte continua a misurare la compatibilità della disciplina vigente con la probabilità di futuri interventi, stavolta, del legislatore ordinario.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Invece, M. CECCHETTI, *Prime osservazioni*, cit., p. 2, ritiene che la pronuncia sia stata resa «in una cornice e con toni di grandissimo equilibrio e – verrebbe da dire – di apprezzabilissimo “garbo” istituzionale».

## 6. Segue: ... e sui contenuti della pronuncia

La Corte, come primo motivo del sopraggiunto contrasto con la Costituzione, afferma che la possibilità di optare per l'elezione diretta del sindaco metropolitano per scelta statutaria è divenuta impraticabile.

Un siffatto ragionamento appare però non del tutto coerente perché presuppone, anzitutto, la completa fungibilità fra l'elezione diretta del sindaco metropolitano e la designazione di diritto del medesimo e, in secondo luogo, che sia nella disponibilità del consiglio metropolitano la scelta del meccanismo di investitura senza tener conto del fatto che vi sono in gioco dei valori costituzionali.

Dopodiché, la Corte costituzionale imputa gli esiti dell'attuazione dei contenuti della legge Delrio e della sua sintonia costituzionale, ancora una volta, alla mancata riforma costituzionale. Difatti, la designazione *ope legis* sarebbe stata funzionale all'operare delle città metropolitane quali unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti «primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei comuni del territorio e di pianificazione strategica»<sup>35</sup>. Non essendo andata a buon fine la riforma costituzionale, le province continuano ad essere enti costituzionalmente necessari titolari di funzioni fondamentali non di mero coordinamento, analogamente alle città metropolitane: la conseguenza è che le diverse modalità di investitura degli organi dei due enti di area vasta determinano una disparità di trattamento fra gli elettori residenti nei rispettivi territori.

Anche in questo caso, l'affermazione della Corte costituzionale desta delle perplessità perché ancora una volta il ragionamento è in funzione di una riforma che non c'è stata<sup>36</sup>. Inoltre, è discutibile perché se anche la riforma costituzionale fosse andata a buon fine vi sarebbe comunque stata una dissonanza fra la l. n. 56/2014 e i parametri costituzionali<sup>37</sup>. Difatti, avremmo avuto enti di area vasta non più costituzionalmente necessari – le province – caratterizzati per l'elezione di secondo grado degli organi di vertice ed enti di area vasta costituzionalmente necessari – le città metropolitane – per i quali la possibile elezione diretta del sindaco metropolitano sarebbe stata rimessa all'apprezzamento del consiglio metropolitano (e del legislatore statale).

A tutto ciò si aggiunga che, in ogni caso, i dubbi sulla compatibilità del meccanismo *ope legis* descritto nella l. n. 56/2014 con i parametri costituzionali

<sup>35</sup> Cons. dir. § 8.

<sup>36</sup> Cfr. A. STERPA, "Le città (metropolitane) invisibili", cit., p. 21. A parere di chi scrive, ancora una volta vale l'osservazione fatta poc'anzi: la Corte marca la distinzione fra il contesto in cui ha espresso la prima pronuncia e quello attuale per legittimare la svolta giurisprudenziale ed evitare di fare i conti con la sentenza n. 168/2018, anch'essa resa però quando la vicenda della riforma costituzionale era ormai chiusa da tempo.

<sup>37</sup> Cfr. G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 5.

discendono comunque anche dal fatto che la città metropolitana svolge funzioni non di solo coordinamento bensì attività politico-amministrativa<sup>38</sup>.

### 7. Osservazioni conclusive

Nel sollecitare l'intervento del legislatore la Corte costituzionale indica in maniera esplicita la necessità di rimediare al solo *vulnus* dell'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano data la mancata rappresentatività di quest'ultimo e la conseguente compromissione dell'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini e la necessaria responsabilità politica degli organi di vertice dell'ente.

L'ampia possibilità di scelta da parte del legislatore è però condizionata dal tipo di intervento e dalla configurazione che sceglierà di dare, in generale, agli enti di area vasta e, in particolare, alla città metropolitana.

La soluzione più immediata è quella di estendere il medesimo procedimento contemplato nella l. n. 56/2014 per le province e che, in qualche maniera, nel raffronto che la Corte costituzionale svolge fra queste e le città metropolitane sembra legittimare. Tuttavia, questa soluzione finirebbe con lo svuotare ulteriormente di significato l'introduzione delle città metropolitane confermando il vizio di origine in cui è incorso il legislatore statale nel momento in cui ha fatto coincidere il territorio delle istituite città metropolitane con quello delle soppresse province indebolendo la natura e la vocazione delle prime perché non ha tenuto conto della corrispondenza con i confini delle effettive aree metropolitane in una prospettiva economico-sociale.

È proprio a questo riguardo che la Corte precisa come l'art. 114 Cost. richieda una necessaria differenziazione fra i due enti secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità per far sì che ciascuno possa curare al meglio gli interessi del territorio<sup>39</sup>. Ancorché la Corte costituzionale niente dica esplicitamente, è come se, in questo raffronto fra città metropolitane e province, vi fosse una sorta di constatazione del ruolo svolto fattivamente dalle province e che potrebbe essere ulteriormente rafforzato vista la loro necessità.

La diversità di connotati dovrà perciò essere realizzata rapportando la vocazione e le funzioni loro attribuite alla forma di governo e al sistema di scelta

<sup>38</sup> Al riguardo, M. DI FOLCO, *Brevi notazioni*, cit., p. 4, ha opportunamente rimarcato che la stessa scelta del modello di ente di area vasta da realizzare – provvisto di mere funzioni di coordinamento delle attività comunali o anche di funzioni sovracomunali – e della relativa forma di governo non dovrebbero rientrare nella disponibilità del legislatore ordinario poiché, stante la lettera della Costituzione, città metropolitane e province hanno funzioni fondamentali e proprie nonché poteri normativi e autonomia finanziaria del tutto omogenei con quelli dei comuni.

<sup>39</sup> Secondo S. CECCANTI, *Conclusioni*, cit., p. 2, la Corte vuole spingere il legislatore a riflettere su un possibile recupero del modello di città metropolitana configurato nella l. n. 142/1990, recante *Ordinamento delle autonomie locali*, e ritiene che, se venisse utilizzato quel modello, sarebbe allora possibile pensare anche ad un'elezione diretta del sindaco metropolitano.

degli organi di vertice poiché quando un ente territoriale costitutivo della Repubblica esercita funzioni di amministrazione attiva, in quanto ente esponenziale di una determinata collettività, occorre un'investitura almeno indiretta o di secondo grado da parte dei cittadini per garantire la responsabilità degli organi di vertice verso gli elettori.

La necessità di un quadro ben delineato e di una sollecita ridefinizione degli enti di area vasta è resa ancora più urgente dal momento che stiamo vivendo. Come noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) contempla sei ambiti di intervento: gli enti locali saranno coinvolti in ciascuna di queste missioni e, in particolare, in tema di transizione ecologica, di salute, di inclusione e coesione sociale. L'effettiva riduzione dei divari territoriali dipenderà molto dall'adeguatezza delle strutture amministrative e tecniche degli enti locali che, però, rappresentano una realtà ben variegata, caratterizzata da capacità ben differenti. Gli enti di area vasta, città metropolitane e anche province, possono svolgere un ruolo significativo di supporto verso i comuni ma anche nell'individuazione delle peculiarità e carenze strutturali relativamente ai servizi e alle infrastrutture attraverso un'attenta mappatura delle caratteristiche dei singoli territori. Per realizzare gli obiettivi di efficienza, qualità e riduzione delle disuguaglianze territoriali è necessaria un'intensa attività di collaborazione e coordinamento fra i diversi livelli territoriali per delineare politiche congiunte: città metropolitane e province, opportunamente ripensate, possono contribuire significativamente nel realizzare queste finalità.

Ecco che, allora, proprio le Regioni a statuto speciale potrebbero anticipare il legislatore statale suggerendo possibili soluzioni, come è già accaduto in passato, che soddisfino le indicazioni della Corte costituzionale.

Intanto, le previsioni della legge Delrio in materia di individuazione del sindaco metropolitano non possono più essere invocate come principi di grande riforma economico-sociale visto il prospettato contrasto con la Costituzione. Inoltre, in ragione dei richiami – sia nella sentenza n. 50/2015 che nella sentenza n. 240/2021 – alla pronuncia n. 96/1968, occorre tornare ad una corretta interpretazione in ordine allo spazio normativo delle Regioni a statuto speciale riconoscendo loro – in forza della competenza legislativa regionale esclusiva – la possibilità di scegliere il meccanismo elettorale nel rispetto degli artt. 3 e 48 della Costituzione<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Con la sentenza n. 96/1968 la Corte costituzionale si è espressa proprio sul sistema di elezione di secondo grado previsto, prima, per il sistema di amministrazione straordinaria delle province siciliane e, successivamente, per i liberi consorzi di comuni: cfr. F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana*, cit., p. 6 ss. In particolare, l'Autore ricorda fra l'altro come le ll. reg. Sicilia n. 7/1992 (*Norme per l'elezione a suffragio popolare del sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica*) e n. 26/1993 (*Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la*

Prima di procedere nella scelta del sistema elettorale bisogna però riflettere su quanto contemplato all'art. 3, comma 2, della *Carta europea dell'autonomia locale*. Nella sentenza in commento la questione non è stata affrontata mentre nel 2015 il palese contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione è stato liquidato frettolosamente attraverso un percorso argomentativo non articolato e poco convincente giacché assertivamente la Corte ha riconosciuto al documento valore di mero indirizzo. Per questa via, occorrerebbe invece introdurre di nuovo l'elezione diretta del consiglio metropolitano e di quello provinciale (e del consiglio del libero consorzio comunale) anche perché le ragioni addotte nella sentenza n. 96/1968 appaiono oramai datate e superate dalle sentenze nn. 347 e 348 del 2007.

*composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al T.U. approvato con d.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7) hanno anticipato l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province rispetto alla successiva evoluzione maturata per gli enti locali a livello nazionale, proprio in ragione della potestà legislativa esclusiva ex artt. 14 e 15 dello Statuto.*