

LE CITTÀ METROPOLITANE. DIMENSIONE COSTITUZIONALE E
ATTUAZIONE STATUTARIA: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE *

GIOVANNI TARLI BARBIERI**

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo nasce dalla rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno "Le Città Metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione", tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017.

** Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze
Contatto: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

1. È stato affermato che «la legge n. 56 costituisce [...] un vero e proprio capolavoro di “ingegneria costituzionale” che, costruendo già oggi il futuro, consente al sistema locale di anticipare la stessa prospettiva costituzionale di riordino e di ammodernamento del nostro sistema istituzionale» (Pizzetti).

In effetti, la "Delrio" è una importante riforma istituzionale che può essere avvicinata, quanto a rilevanza istituzionale, a leggi di grande riforma, come la l. 142/1990, la l. 81/1993 o la l. 59/1997. Essa, dando finalmente attuazione all'art. 114 Cost. nella parte relativa alle Città metropolitane, può essere ascritta tra i prodotti normativi più rilevanti della XVII legislatura. La l. 56/2014 è giunta al culmine di un lungo processo, fatto di progettazioni incompiute, che hanno risentito, come è stato giustamente osservato, delle mai risolte contrapposizioni «tra sostenitori di aree ristrette e difensori di circoscrizioni ampie, di territori omogenei, di carattere essenzialmente urbano, e territori integrati, tra un'agglomerazione centrale e gli ambiti esterni, anche rurali e montani, che su di essa gravitano, tra concezioni tendenti a soggetti dotati di una forte legittimazione, a suffragio universale e diretto, e ipotesi basate piuttosto su ipotesi associative tra i Comuni; tra progetti basati sulla scissione del tradizionale Comune capoluogo, e ipotesi incentrate precisamente sul solido e radicato ruolo di questo; tra tendenze ad attribuire al livello metropolitano robusti poteri normativi, programmatori e amministrativi e orientamenti a configurarlo prevalentemente come ambito di coordinamento» (Vandelli).

Certo, prima della l. 56/2014 vi sono stati alcuni tentativi di riforma del tutto discutibili: è il caso di quello del Governo Monti che tentò la via della decretazione d'urgenza (art. 18, d.l. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 135/2012) giustamente stigmatizzata dalla Corte costituzionale nella sent. 220/2013, forse sottovalutata in dottrina, visto lo spessore di alcune argomentazioni a proposito dei limiti alla decretazione d'urgenza.

La Corte ha condannato il ricorso alla decretazione d'urgenza che «ben potrebbe essere adottata [...] per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento», mentre «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un “caso straordinario di necessità e d'urgenza”». Infatti, secondo la Corte, l'esigenza di una riforma organica delle Province e l'attuazione delle Città metropolitane «non solo trova le sue motivazioni in

esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale».

2. La l. 56/2014 costituisce quindi un punto fermo di grande rilevanza istituzionale, anche per la sua ambizione riformatrice, contenendo essa la prima attuazione dell'art. 114 Cost. relativamente alle Città metropolitane, una riforma delle Province, una nuova disciplina delle fusioni e delle unioni di Comuni.

Attraverso il primo dei contenuti, è stata possibile la concreta istituzione - doverosa - di un ente costitutivo della Repubblica, che la sent. 50/2015 della Corte costituzionale qualifica come «ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)»: da qui, secondo la Corte, l'affermazione della competenza statale in ordine alla sua istituzione «che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali», a maggior ragione perché, diversamente, le Regioni non potrebbero, in ogni caso, disciplinare gli organi di governo, la legislazione elettorale, le funzioni fondamentali di tali enti, trattandosi di ambiti rimessi in via esclusiva alla competenza normativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

In questo senso, la Corte costituzionale, nella recente sent. 168/2018 ha dichiarato incostituzionali le disposizioni contenute nella l.reg. Siciliana 17/2017 che, al culmine di un travagliato iter di riforma, prevedevano l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

Richiamandosi ai riferimenti all'art. 114 Cost. contenuti nella sent. 50/2015, all'impossibilità di un'attuazione diversificata da Regione e Regione delle Città metropolitane, e quindi alla riconduzione della disciplina del riordino di tali enti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., tale sentenza afferma che la disciplina dell'elezione di secondo grado dei Sindaci e dei Consigli metropolitani «rientra, tra gli "aspetti essenziali" del complesso disegno riformatore» che si riflette nella legge "Delrio" e quindi, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della l. 56/2014, è riferibile alla sfera delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Meno persuasivo e quasi apodittico è però il passo della stessa sentenza nella quale si legge che «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" sono, infatti, funzionali al perseguito

obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta».

3. La concreta istituzione delle Città metropolitane ha aperto una pagina nuova nel nostro ordinamento; e ciò in quanto si tratta di enti destinati a giocare un ruolo potenzialmente significativo, dal momento che, anche dal punto di vista della loro dimensione geografica, esse coprono quasi 50 mila Km² del territorio nazionale, ovvero quasi il 17% del territorio nazionale, comprendono oltre 1.300 Comuni (peraltro con una marcata eterogeneità tra loro) con una popolazione complessiva di circa 22 milioni di abitanti, ovvero quasi il 37% della popolazione nazionale, e poco meno di 10 milioni di famiglie.

Dal punto di vista economico, i dati sono, se possibile, ancora più rilevanti.

Nell'insieme delle Città metropolitane è prodotto infatti oltre il 40% del valore aggiunto nazionale, si genera il 30% delle esportazioni italiane (circa 112 miliardi di euro), hanno sede 1,8 milioni di aziende (35% del totale) e il 56% delle imprese straniere insediate in Italia; in esse opera il 31% delle imprese artigiane italiane (434 mila), lavora circa 7,9 milioni di occupati (35% del totale) e, sul piano delle infrastrutture, si trova l'86% degli scali aeroportuali (i dati sono tratti dal Libro Bianco *Città metropolitane, il rilancio riparte da qui*, rinvenibile nel sito www.ambrosetti.eu).

Per la sua rilevanza sul piano economico-sociale la dimensione metropolitana è destinataria anche di specifiche politiche dell'Unione europea: nel luglio 2015 la Commissione europea ha adottato il Programma operativo nazionale *Città metropolitane 2014-2020* (c.d. Pon-metro) con una dotazione finanziaria di poco inferiore ai 900 milioni di euro e destinato alle dieci Città metropolitane richiamate espressamente dalla l. 56/2014 più ad altre quattro site in Regioni a statuto speciale (Palermo, Messina, Catania, Cagliari).

Il PON Città Metropolitane 2014-2020 ha contribuito con le risorse finanziarie assegnate all'attuazione di singole strategie, con riferimento a diversi ambiti di intervento (agenda digitale, mobilità sostenibile ed efficientamento energetico, servizi ed infrastrutture per l'inclusione sociale). A questo si aggiungono altre linee di finanziamento contenute nel regolamento del Fesr o in altri piani operativi regionali, in un contesto che ha visto un'attenzione crescente dell'Unione europea alle politiche urbane (sui rapporti con l'Unione europea, cfr., per tutti, Mobilio).

4. Tuttavia, la legge presenta alcuni problemi non irrilevanti.

In primo luogo, la fretta che ne ha connotato l'approvazione, con l'apposizione della questione di fiducia e la conseguente trasformazione del

testo in un unico articolo e 151 commi, spiega (ma certo non giustifica) il fatto che la l. 56/2014 non provvede, se non in singoli punti, a novellare il testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. 267/2000.

Non solo, ma non mancano nel testo evidenti lacune, quali la mancata individuazione delle regole elettorali destinate a essere utilizzate dalle Città metropolitane il cui statuto preveda l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, l'assenza di una disciplina sul commissariamento dell'ente e sulla sospensione dei componenti degli organi nei casi di cui al d.lgs. 235/2012. A queste si aggiunge la disciplina dell'eventuale recesso di uno o più Comuni dalla Città metropolitana che la sent. 50/2015 afferma essere possibile, nonostante che la l. 56/2014 non detti alcuna disciplina al riguardo.

Tali lacune non possono essere superate in forza dell'art. 1, comma 50, che rende applicabili alle Città metropolitane le disposizioni in materia di Comuni di cui al d.lgs. 267/2000 «per quanto compatibili» (fermo restando che nel merito non si capisce perché non siano state estese le disposizioni relative alle Province alle quali le Città metropolitane sono subentrate, ai sensi del comma 16; si consideri infatti che tale disposizione ha previsto l'applicazione transitoria dello statuto della Provincia ove la Città metropolitana non avesse ancora adottato il proprio statuto).

Vi sono poi le questioni più rilevanti relative alla disciplina della forma di governo e alla legittimazione degli organi, su cui si soffermeranno i relatori della sessione.

Sul punto, la sent. 50/2015, pur avendo salvato complessivamente i contenuti della legge, non ha mancato di osservare che la coincidenza tra Sindaco Metropolitano e Sindaco del Comune Capoluogo di Provincia «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)», lasciando quindi presumere che si tratti di una scelta reversibile anche sul piano legislativo, oltre che, su un piano più teorico che pratico, su iniziativa delle stesse Città metropolitane all'esito del complesso, per non dire arduo, procedimento di cui al comma 22.

Vi è, in quest'ultima previsione una qualche assonanza con la l. cost. 1/1999 che, come è noto, è intervenuta a modificare la forma di governo delle Regioni a statuto ordinario: anche tale riforma, infatti, prevede una forma di governo *standard* (si potrebbe dire, “opposta” a quella fatta propria dalla l. 56/2014, ovvero centrata sulla contestuale elezione diretta del Presidente e del Consiglio regionale, con il meccanismo del *simul ... simul*) e la possibilità per lo statuto regionale di adottarne una diversa, che però risulta sostanzialmente impraticabile sia per ragioni politiche (ovvero per l'impopolarità di ripristinare l'elezione consiliare del Presidente) sia per ragioni tecnico-giuridiche (riconducibili, oltre che ai vincoli posti dalla stessa l. cost. 1/1999, ad una

giurisprudenza costituzionale assai prudente circa la capacità derogatoria della fonte statutaria).

Nel caso della l. 56/2014 la difficoltà di derogare la forma di governo *standard* deriva, come detto, anche dalla perdurante assenza di una legge elettorale e da una lacuna della l. 56/2014 che non reca alcuna previsione espressa circa i rapporti tra gli organi in caso di introduzione dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano (si pensi, ad esempio, all'applicabilità del meccanismo *simul ... simul* vigente per i Comuni, che potrebbe essere affermata in forza del già richiamato comma 50).

Tuttavia, la causa principale della pratica irreversibilità della forma di governo *standard* è data dal non agevole percorso procedurale previsto dal comma 22, a cominciare dallo "spacchettamento" del Comune capoluogo. Meno gravoso è il percorso imposto alle Città metropolitane superiori ai tre milioni di abitanti (in concreto, Milano, Roma, Napoli) che, non a caso, hanno già prefigurato nei loro statuti a regime l'elezione diretta, salva una disciplina transitoria di durata ad oggi non predeterminabile vista la mancanza della legge elettorale.

Altre problematiche derivano dal fatto che la legge "Delrio" si è, per così dire, "interposta" tra due legalità costituzionali (come si evince inequivocabilmente anche dalla relazione alla proposta di legge: disegno di legge A.C. n. 1542, presentata il 20 agosto 2013, *Relazione*, p. 3), in qualche modo prefigurando l'entrata in vigore della riforma "Renzi-Boschi", respinta però nel *referendum* costituzionale del 2016.

Infatti, l'art. 1, comma 5, della l. 56/2014 prevede: «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. I principi della presente 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».

Nella sua prima parte, tale previsione, come detto, richiama una futura "revisione della revisione" del Titolo V della Costituzione e appare in linea con una prassi normativa che ha visto l'anticipazione di riforme contenutisticamente ambiziose, "in anticipo" su progettate revisioni costituzionali *in itinere* (si pensi, per ricordare alcuni esempi, alla l. 59/1997, rispetto alla l. cost. 3/2001; ma si pensi anche, in materia di elezioni politiche, alla l. 270/2005 in relazione alla proposta di revisione costituzionale respinta

nel *referendum* del giugno 2006 o alla l. 52/2015 in relazione al testo "Renzi-Boschi").

Del resto, ad una prospettiva di successiva revisione costituzionale allude anche la sent. 50/2015 della Corte costituzionale, laddove afferma che la l. 56/2014 costituisce un «intervento – che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – [...] necessariamente complesso».

In questo senso, è stato affermato che il richiamo ai vigenti artt. 114 e 117, comma 2, lett. *p*), Cost. e alla salvaguardia delle competenze regionali appare importante: i primi due, e in particolare il secondo, perché fonda la competenza statale che la sent. 50/2015 della Corte costituzionale ha interpretato in maniera estensiva, come riferita ormai all'«ordinamento degli enti locali», il terzo perché riconosce, a Costituzione vigente, una competenza legislativa regionale ma, come afferma la stessa sent. 50/2015, «senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (Pizzetti).

5. Riguardo al territorio, l'art. 1, comma 12, della l. 56/2014 compie una scelta radicale laddove prevede la tendenziale coincidenza delle Città metropolitane con il territorio delle Province omonime.

Questa coincidenza è stata criticata, sia in punto di legittimità costituzionale che di opportunità.

Sul primo versante, la sent. 50/2015 ha però giustificato le scelte operate dalla "Delrio", anche in punto di mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost. (le cui previsioni sono peraltro previste in caso di ingresso di territori non facenti parte della Città metropolitana).

La coincidenza tra Provincia e Città metropolitana è stata una scelta necessitata nella prospettiva di una loro immediata attuazione: in questo la l. 56/2014 si differenzia da progettazioni precedenti che prevedevano un meccanismo di perimetrazione dell'ente su iniziativa dei soggetti proponenti (così, l'art. 23 della l. 42/2009).

Certo, la coincidenza territoriale tra Provincia e Città metropolitana, come detto, è apparsa a molti insoddisfacente, in alcuni casi "per eccesso" (si pensi a Torino, dato l'elevato numero di Comuni montani, anche assai lontani dal Capoluogo), in altri "per difetto" (si pensi, oltre a Milano, con l'esclusione della Provincia di Monza, anche a Firenze, con l'esclusione di Prato e Pistoia e l'inclusione di zone montane anche assai distanti dal Capoluogo, come alcuni Comuni mugellani; a Venezia, a proposito della quale da tempo si è ipotizzata un "collegamento istituzionale" con Padova e Treviso; a Napoli, con

riferimento quantomeno alla Provincia di Caserta); e ciò in un momento nel quale, si potrebbe dire, la dimensione territoriale è in questione, nella tensione irrisolta tra territorialità e delocalizzazione, e da più parti si insiste sulla necessità di politiche di governo del territorio che abbiano ad oggetto specificamente le aree urbane.

Viste le difficoltà concrete di procedere a variazioni territoriali, sia "in entrata" che "in uscita" appaiono cruciali meccanismi di intesa o di concertazione o comunque di interlocuzione istituzionale (invero prefigurati dagli statuti di alcune Città metropolitane) con territori esterni alle Città metropolitane che si trovino in rapporti di particolare integrazione con le Città stesse.

Ciò detto, la coincidenza tra Provincia e Città metropolitana rende evidenti, come si vede dalla tab. 1, le grandi differenze in termini di popolazione e di territorio dei diversi enti.

Tab. 1 – Dati generali

Città metropolitana	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)	Popolazione Comune capoluogo	% popolazione Capoluogo su totale	Numero Comuni	Zone omogenee
Bari	3.863	1.263.820	327,1	324.198	25,7	41	-
Bologna	3.702	1.005.831	271,7	388.367	38,6	55	-
Firenze	3.514	1.013.348	288,4	382.258	37,7	42	-
Genova	1.839	854.099	464,6	583.601	68,3	67	-
Milano	1.575	3.208.509	2.037,0	1.351.562	42,1	134	7
Napoli	1.179	3.113.898	2.641,3	970.185	31,2	92	-
Reggio Calabria	3.210	555.836	173,1	182.551	32,8	97	-
Roma	5.363	4.340.474	809,3	2.873.494	66,2	121	-
Torino	6.830	2.282.197	334,1	886.837	38,9	315	11
Venezia	2.473	855.696	346,0	261.905	30,6	44	-
Cagliari	1.248	431.657	345,9	154.083	35,7	17	-
Catania	3.574	1.113.303	311,5	313.396	28,2	58	-
Messina	3.266	636.653	194,9	236.962	37,2	108	-
Palermo	5.009	1.268.217	253,2	673.735	53,1	82	-

Si tratta infatti di realtà assai diverse sul piano demografico (per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, si oscilla dai 555 mila abitanti circa di Reggio Calabria agli oltre 4 milioni di Roma). È un dato da rimarcare anche sul

piano della forma di governo perché, come accennato, le tre Città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti (Roma, Milano e Napoli) si vedono riconosciute disposizioni particolari e più semplificate nel caso in cui decidano nei propri statuti (ciò che in concreto è avvenuto) il passaggio all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

Diverso è anche l'impatto della popolazione del Comune capoluogo sul totale dell'ente: si va da un massimo del 68% (Genova) a un minimo del 25% (Bari), anche se diverse Città metropolitane si attestano al di sotto o a cavallo del 30% (in particolare, Venezia, Napoli, Reggio Calabria). Si tratta di un dato interessante anche a proposito del dibattito mai sopito sulla coincidenza tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Comune capoluogo.

Molto diversificati sono anche i dati riguardanti il numero dei Comuni: il dato nettamente più alto è quello di Torino (315, dei quali il 27% con meno di 10 mila abitanti), Città metropolitana più vasta quanto a superficie (circa 6800 Km²), mentre cinque Città metropolitane comprendono un numero di Comuni inferiore a 70 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Venezia).

Opposto al caso di Torino è quello di Roma in cui il 67% circa della popolazione vive nel Comune capoluogo; ancora diverse Bologna e Napoli, in cui nel Comune capoluogo risiede tra il 30 e il 40% della popolazione e un altro 40% circa vive in Comuni di medie dimensioni.

I dati in questione, come si vedrà, sono rilevanti ai fini tanto dell'elezione del Consiglio metropolitano quanto ovviamente della composizione della Conferenza metropolitana.

Infine, solo due Città metropolitane (Milano e Torino) hanno deciso l'istituzione di zone omogenee. Si tratta di una possibilità che la l. 56/2014 riconosce agli statuti metropolitani «per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», previa intesa con la Regione, superabile solo con una decisione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti. Tale articolazione costituisce uno dei requisiti necessari, ai sensi del comma 22, qualora lo statuto di una Città metropolitana con una popolazione superiore ai tre milioni di abitanti preveda l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio.

Si tratta di una previsione potenzialmente interessante nella misura in cui valorizza le specificità e la differenziazione delle diverse realtà locali, quasi a correggere le rigidità della scelta di fondo operata nell'art. 1, comma 6, ovvero, come più volte detto, la coincidenza tra il territorio provinciale e quello della Città metropolitana.

Peraltro, il regolamento della Città metropolitana di Milano sulle zone omogenee appare assai articolato, con rischi di complicazioni procedurali e di una complessiva farraginosità che appare in controtendenza con la *ratio*

stessa della l. 56/2014 e per di più con elementi con essa dissonanti (ad esempio, il coordinatore è eletto dall'Assemblea dei Sindaci e non è di diritto il Sindaco del Comune più popoloso, in analogia con quanto previsto per le Province e le Città metropolitane).

6. Venendo ora all'analisi di alcuni dati relativi all'elezione dei Consigli metropolitani, è da ricordare che la l. 56/2014 prevede che essi siano composti dal Sindaco metropolitano e da un numero di componenti variabile a seconda della popolazione della Città metropolitana (comma 20).

Essi sono eletti dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Città metropolitana, con un sistema di voto ponderato (previsto in un apposito allegato alla legge), sulla base di liste concorrenti, applicazione del metodo *D'Hondt*, garanzia dell'equilibrio di genere (sul punto è previsto che le liste non possano comprendere più del 60% dei candidati di uno stesso sesso) e possibilità per gli elettori di esprimere un voto di preferenza. Sono eleggibili a Consigliere metropolitano i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica.

I seggi che rimangono vacanti per qualunque causa sono attribuiti ai candidati della stessa lista che hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata.

La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da Consigliere metropolitano.

Il Consiglio metropolitano dura in carica cinque anni ma è soggetto a rinnovo anticipato, qualora si proceda a nuove elezioni del Sindaco e del Consiglio del Comune capoluogo, entro sessanta giorni dalla proclamazione del Sindaco del Comune capoluogo (comma 21).

Ciò detto, come si vede nella tab. 2, in concreto l'affluenza alle urne si è rivelata tendenzialmente alta e ciò non può stupire, visto che l'elettorato attivo spetta solo al personale politico locale. Tuttavia, non mancano oscillazioni evidenti già nelle prime consultazioni (da un minimo di Torino - 73,9% - a un massimo di Bari - ben il 94,7%).

Tab. 2 – Affluenza elezioni Consigli metropolitani

Città metropolitana	Affluenza 1a consiliatura	Affluenza 2a consiliatura	Diff. %
Bari	94,7	<i>nd</i>	<i>nd</i>
Bologna	84,5	81,0	-3,5
Firenze	92,2		
Genova	84,8	76,8	-8,0
Milano	80,6	74,6	-6,0
Napoli	90,7	94,3	3,6
Reggio Calabria	91,9		
Roma	88,8	83,1	-5,8
Torino	73,9	64,3	-9,6
Venezia	80,9		
Cagliari	94,5		

Un secondo elemento attiene alla diminuzione dell'affluenza riscontrato nell'elezione dei Consigli metropolitani già rinnovati. A parte l'eccezione di Napoli, in cui nella seconda elezione si è registrato un incremento di elettori di poco meno del 4%, nelle altre (Bologna, Genova, Milano, Roma, Torino) la diminuzione è generalizzata, con picchi significativi a Torino (-9,6%, che ha determinato una partecipazione inferiore ai 2/3 degli aventi diritto), Genova (-8%), Milano e Roma (rispettivamente -6 e -5,8%).

Le ragioni di questo calo sono state rinvenute, con specifico riguardo a Torino, con il peso numerico degli elettori dei piccoli Comuni, non compensato da un loro adeguato peso elettorale; il che potrebbe avere determinato una sorta di sensazione di irrilevanza (Caporale-Gasperoni).

Come accennato, quanto alla disciplina dell'elezione del Consiglio metropolitano, la l. 56/2014 prevede un sistema basato su complessi indici di ponderazione, allo scopo di introdurre elementi di riequilibrio tra realtà demografiche differenziate (a tale scopo i Comuni sono ripartiti in nove fasce). Sono comunque individuati due valori percentuali non superabili: il primo, pari al 45%, relativo al singolo Comune la cui popolazione superi il 45% della popolazione metropolitana, finalizzato alla riduzione del peso elettorale di esso (in concreto, come si evince dalla tab. 1, per quanto riguarda le Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, Roma e Genova); il secondo

volto alla riduzione del “peso” della fascia demografica che superi il 35% della popolazione metropolitana (Comuni-Moi).

Più nel dettaglio la legge “Delrio” stabilisce che nessun Comune può superare il valore del 45% nel rapporto fra propria popolazione e quella dell'intera Città metropolitana cui appartiene.

In caso di valore percentuale superiore, esso viene ridotto al 45%, cosicché la quota percentuale eccedente è assegnata in aumento al valore percentuale di ciascuna fascia demografica (purché diversa da quella cui appartenga il Comune in questione).

Siffatta ripartizione della quota percentuale eccedente tra fasce demografiche (esclusa, come si è detto, quella in cui ricada il Comune in questione) avviene tra loro in misura proporzionale alla rispettiva popolazione.

Inoltre anche la singola fascia demografica non può superare la soglia del 35% (in caso di valore percentuale della fascia demografica eccedente, esso viene comunque ridotto al 35%). Ne consegue, anche in questo caso, l'assegnazione della quota percentuale eccedente, in aumento al valore percentuale di ciascuna altra fascia demografica (in maniera proporzionale alla loro popolazione. Un'eccezione è prevista nel caso in cui si tratti di fascia in cui ricada un Comune per il quale il rapporto tra popolazione propria e dell'intera Città metropolitana sia superiore al 45%: in tal caso la fascia può superare il “tetto” del 35% in quanto già opera la riduzione sulla percentuale del maggiore Comune in essa ricompreso).

Attraverso questo complesso meccanismo, si ottiene infine l'indice di ponderazione del voto degli elettori (Sindaci e Consiglieri comunali) del Consiglio metropolitano. Tale indice è dato dal risultato della divisione del valore percentuale determinato per ciascuna fascia demografica (non eccedente il 35%, e all'interno senza Comuni eccedenti il 45%) per il numero complessivo degli aventi diritto al voto (Sindaci e Consiglieri comunali) appartenenti alla medesima fascia demografica, moltiplicato per mille.

Tab. 3 – Indici di ponderazione

Città metropolitana	Comuni	Fascia A (≥ 3.000)		Fascia B (3001-5000)		Fascia C (5001-10000)		Fascia D (10001-30000)		Fascia E (30001-100000)		Fascia F (100001-250000)		Fascia G (250001-500000)		Fascia H (500001-1000000)		Fascia I (>1000000)	
		N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.	N	Ind. pond.
Bari	41	2		0		4		27		7		0		1		0		0	
Bologna	55	6	21	10	34	18	57	18	102	3	192	0		1	946	0		0	
Firenze	42	3	14	5	39	8	63	21	98	4	208	0		1	946	0		0	
Genova	67	41	28	10	62	9	118	5	242	0		0		0		1	1.097	0	
Milano	134	11	5	26	12	38	21	42	36	15	66	0		0		0		1	714
Napoli	92	3	6	7	11	20	20	36	36	24	67	1	115			1	823		
Reggio Calabria	97	57	26	14	65	14	98	11	161	0		1	1.053	0		0		0	
Roma	121	51	4	8	14	18	26	27	41	16	82	0		0		0		1	918
Torino	315	206	4	47	14	29	27	23	46	9	81	0		0		1	853	0	
Venezia	44	2	30	6	43	10	76	21	99	3	227			1	932				

La tab. 3 riporta in concreto la ripartizione dei Comuni, per ciascuna Città metropolitana, con i relativi indici di ponderazione.

Come si è detto, i Comuni sono divisi in nove fasce. La distinzione tra gli elettori dei Comuni della fascia A (con popolazione fino ai 3.000 abitanti) e gli elettori di fascia I (con popolazione pari o superiore a 1 milione di abitanti) è, come è evidente, assai rilevante. Prendendo ad esempio Reggio Calabria, il peso degli elettori del Comune capoluogo (il più popoloso e l'unico in fascia F) è pari a 1.053, a fronte di un peso pari a 26 degli elettori dei Comuni più piccoli. Simili dati sono riscontrabili per Genova.

Tutto ciò nella prassi genera alcune fenomenologie curiose che, come accennato, contribuiscono forse a spiegare il calo di partecipazione al voto nelle seconde consultazioni.

Così nelle seconde consultazioni a Roma vi sono stati candidati eletti con 3 voti (probabilmente 2 più il loro): si tratta di elettori, appartenenti al Movimento 5 Stelle, consiglieri comunali di Roma e quindi con un peso elettorale decisamente preponderante, visto che il loro voto vale quanto circa 230 elettori dei Comuni minori; o, se si vuole, l'intero pacchetto di tutti i 2076 voti ponderati dei Comuni più piccoli di Roma "pesano" quanto 3 consiglieri comunali della Capitale.

7. I risultati delle elezioni offrono alcuni elementi di grande interesse.

Come si vede nella tab. 4, la necessità del sostegno del 5% degli aventi diritto ai fini della presentazione di una lista, l'elettorato attivo ristretto, l'applicazione del sistema elettorale *d'Hondt* costituiscono elementi che, nel loro complesso, scoraggiano la proliferazione delle liste: in concreto, nelle 16 elezioni sono state presentate da un minimo di tre a un massimo di sei liste, tra l'altro senza oscillazioni significative verso l'alto nel passaggio dalla prima alla seconda consultazione (anzi, nel caso di Bologna e Roma si assiste a una diminuzione). Inoltre, per le stesse ragioni vi è una quasi totale coincidenza tra numero di liste presentate e numero di liste che hanno ottenuto seggi (le uniche eccezioni sono date dall'elezione del Consiglio metropolitano di Reggio Calabria e dalle seconde elezioni di quello di Roma).

Tab. 4 – Risultati elezioni Consigli metropolitani

Città metropolitana	N. liste presentate	N. liste con seggi	% voti lista vincente	% seggi lista vincente	Lista vincente	Sindaco metropolitano
Bari	3	3	55,9	55,6	CS	CS
Bologna (1)	5	5	63,6	66,7	CS	CS
Bologna (2)	4	4	66,9	72,2	CS	CS
Firenze	5	5	68,5	77,8	CS	CS
Genova (1)	3	3	67,9	72,2	Anomala	CS
Genova (2)	4	4	57,8	61,1	CD	CD
Milano (1)	4	4	58,3	58,3	CS	CS
Milano (2)	5	5	53,7	58,3	CS	CS
Napoli (1)	5	5	28,9	29,2	PD	coal. Aranc.
Napoli (2)	6	6	36,8	37,5	coal. Aranc.	coal. Aranc.
R. Calabria	5	4	54	64,3	CS	CS
Roma (1)	6	6		58,3	CS	CS
Roma (2)	4	3	37,9	37,5	M5S	M5S
Torino (1)	3	3	81,3	83,3	CS	CS
Torino (2)	3	3	44,2	44,4	CS	M5S
Venezia	3	3	56	61,1	CD	CD

Quanto ai risultati, salvo eccezioni, la lista vincente ottiene più del 50% dei voti e quindi una maggioranza di seggi, con una torsività, tendenzialmente limitata, data dall'utilizzazione del sistema *d'Hondt*. In alcuni casi, il numero di voti raggiunge o addirittura supera i 2/3 (Bologna nella seconda

consultazione; Firenze; Genova nella prima consultazione; Torino nella prima consultazione, dove la lista di centro sinistra ha superato l'80%).

Si tratta però di una tendenza che, con ogni probabilità, è destinata a mutare, sia perché legata prevalentemente al successo del centrosinistra prima del suo ridimensionamento elettorale, evidente nelle più recenti elezioni nazionali e locali, sia perché, più in generale, la tripolarizzazione del sistema politico e la maggiore articolazione dei risultati elettorali sul territorio potrebbe rendere assai più precaria la formazione di maggioranze in seno ai Consigli metropolitani.

Di questa tendenza vi è traccia nei casi evidenziati nella tab. 4 in cui la lista vincente non ha ottenuto la maggioranza né dei voti né dei seggi: tra questi Napoli, in entrambe le consultazioni (a causa del successo nel Comune capoluogo del Sindaco De Magistris e delle liste ad esso collegate) e, soprattutto, Roma e Torino che nelle seconde consultazioni hanno visto il successo del Movimento 5 Stelle nei Capoluoghi.

Vi è quindi da chiedersi se anche la tendenziale omogeneità tra il colore politico tra il Sindaco metropolitano e la lista vincente (che ad oggi conosce o ha conosciuto poche eccezioni, come si evince dalla tab. 4) sia destinata a permanere.

In termini di offerta politica si è registrata una evoluzione interessante nelle Città metropolitane in cui si è votato due volte: infatti, nelle prime consultazioni non sono mancate liste "anomale", composte cioè da candidati appartenenti a partiti tra loro normalmente contrapposti, che in un caso (le prime consultazioni di Genova) sono risultate vincenti. Queste anomalie però non risultano nelle seconde consultazioni nelle quali l'offerta elettorale appare assai più tradizionale (salvo casi in cui il centrodestra o il centrosinistra si presenta, a seconda dei casi, unito o diviso).

8. In ordine agli eletti, è da precisare che la l. 56/2014 consente agli elettori di esprimere, oltre a un voto di lista, anche una preferenza.

Ebbene, le elezioni dei Consigli metropolitani appaiono fortemente personalizzate, e ciò non può stupire alla luce del tipo di elettorato attivo: per cui, ben il 95% degli elettori esprime anche un voto di preferenza e solo il 5% vota soltanto una lista.

Tab. 5 – Gli eletti

Città metropolitana	Consiglieri uscenti	Consiglieri nuovi	Sindaci	Consiglieri comunali	Uomini	Donne	Prov. Comune capol.	Altri Comuni	Comuni rappresentati	% sul totale	Comuni > 1 consigliere
Bari			4	14	16	2	6	12	11	26,8	3
Bologna (1)			9	9	13	5	6	12	12	21,8	2
Bologna (2)	8	10	7	11	12	6	5	13	13	23,6	2
Firenze			9	9	13	5	6	12	12	28,6	2
Genova (1)			6	12	14	4	7	11	11	16,4	2
Genova (2)	6	12	6	12	16	2	4	14	14	20,9	2
Milano (1)			8	16	18	6	8	16	14	10,4	4
Milano (2)	4	20	10	14	16	8	7	17	16	11,9	3
Napoli (1)			4	20	23	1	12	12	11	12,0	2
Napoli (2)	7	17	4	20	21	3	6	18	17	18,5	3
R. Calabria			8	6	13	1	6	8	9	9,3	1
Roma (1)			2	22	21	3	12	12	13	10,7	1
Roma (2)	8	16	5	19	18	6	8	16	15	12,4	3
Torino (1)			6+1	11	13	5	6	11+1	12	3,8	1
Torino (2)	6	12	6	12	12	6	5	13	14	4,4	1
Venezia			9	9	16	2	6	12	12	27,3	2

Come si evince dalla tab. 5, nel caso di Consigli metropolitani già rinnovati, colpisce l'alto numero di Consiglieri alla prima elezione, salvo il caso di Bologna in cui comunque questi ultimi costituiscono la maggioranza (10 su 18).

Un problema di carattere generale è dato dal fatto che, come accennato, le elezioni metropolitane sono parametrizzate su quelle del Comune capoluogo. Nella prassi accade però, che, salvo solo due eccezioni (le prime consultazioni di Roma e di Napoli), la maggioranza dei consiglieri proviene da altri Comuni che magari sono a metà o addirittura nell'ultima parte della consiliatura. In questi casi l'eventuale perdita del seggio nelle elezioni comunali successive determina anche la decadenza dalla carica di Consigliere metropolitano e la surroga con il primo dei non eletti che però potrebbe, a sua volta, non essere più consigliere. Ebbene, il rischio di incapienza delle liste è reale e forse sottovalutato dal legislatore.

Ciò detto, nella prassi gli eletti sono più consiglieri comunali che Sindaci. Unica eccezione sono date da Firenze, Venezia e da Bologna, limitatamente alla prima consultazione (9 Sindaci e 9 Consiglieri) e, ancor più, da Reggio Calabria il cui Consiglio metropolitano appare composto da un numero maggiore di Sindaci (8) (per inciso, il "+1" quanto alle prime consultazioni di

Torino, è riferito al Presidente uscente della Provincia, eletto ai sensi del comma 80 della l. 56/2014).

In ogni caso, nel complesso delle 16 consultazioni, il numero dei Sindaci è comunque pari a circa 1/3 (32,3%) e ciò sembra, in qualche misura, confermare i rilievi critici di quanti hanno messo in evidenza il doppio mandato metropolitano di essi, essendo essi componenti di diritto anche della Conferenza metropolitana.

Per quanto riguarda la provenienza territoriale, il 34,4% dei Consiglieri metropolitani proviene dal Comune capoluogo, con punte del 50% nelle prime consultazioni di Roma e Napoli.

Questo dato deve però essere messo in correlazione con i dati relativi al numero di Comuni rappresentati nel Consiglio metropolitano, che in 10 elezioni su 16 si attesta sotto il 20% e in nessuna raggiunge il 30%. Emblematico il caso di Torino che, anche per l'alto numero di Comuni, vede una rappresentatività territoriale assai ridotta (3,8% nelle prime consultazioni; 4,4% nelle seconde), ciò che, come accennato, può spiegare la non alta partecipazione al voto.

Sembrano quindi confermati i rilievi critici riguardo al sistema elettorale previsto dalla l. 56/2014 che, prevedendo l'elezione dei Consigli metropolitani in un collegio unico provinciale e non imponendo un obbligo di presentazione di candidature provenienti da Comuni diversi nelle liste, porta inevitabilmente a una sottorappresentazione dei Comuni più piccoli e impedisce quindi una corretta rappresentanza territoriale; né tale effetto è limitato efficacemente dal meccanismo di voto ponderato (Gardini; Boggero).

Stante le diversità sussistenti tra le diverse Città metropolitane (in termini di popolazione, di numero di Comuni ecc.), è quindi da chiedersi se il riconoscimento in capo alle stesse di una potestà normativa di tipo integrativo-attuativo in materia di elezione del Consiglio metropolitano non sarebbe stata opportuna.

Infine, la tab. 5 evidenzia una scarsa presenza femminile nei Consigli metropolitani e ciò apre un serio problema alla stregua di quanto previsto all'art. 51, comma 1, Cost., come modificato dalla l. cost. 1/2003.

Come detto, la legge prevede una misura a tutela dell'equilibrio della rappresentanza di genere, ovvero la presenza necessaria di almeno il 40% di candidati dello stesso sesso, rinviata però di cinque anni (comma 27), dovendosi tenere conto dell'impatto della l. 215/2012 che ha iniziato a produrre i propri effetti solo progressivamente. È poi previsto che, se due candidati ottengono la stessa cifra ponderata, se sono di sesso diverso, prevale quello di sesso femminile.

Si tratta di misure probabilmente insufficienti alla luce della prassi, se è vero che, sommando i dati relativi alle 16 consultazioni, il 79,7% degli eletti è di

nesso maschile, con alcuni casi davvero emblematici (Reggio Calabria e le prime consultazioni di Napoli che hanno visto una sola eletta, in quest'ultimo caso in un rapporto di 23 a 1!). È comunque da sottolineare che, salvo un'eccezione (Genova), nel passaggio dalle prime alle seconde consultazioni è da registrare un, sia pure modesto, aumento della rappresentanza femminile.

9. L'ultima tabella, riferita alle più recenti elezioni dei Consigli metropolitani, attiene ai Consiglieri delegati.

Tab. 6 – Consiglieri delegati

Città metropolitana	Lista vincente	Sindaco Metropolitano	Consiglieri delegati
Bari	CS	CS	CS+DEM.
Bologna	CS	CS	CS
Firenze	CS	CS	CS
Genova	CD	CD	CD
Milano	CS	CS	CS
Napoli	De Magistris	De Magistris	De Magistris-Noi Sud-Napoli pop.
Reggio Calabria	CS	CS	CS
Roma	M5S	M5S	M5S
Torino	CS	M5S	M5S
Venezia	CD	CD	CD

Città metropolitana	N consiglieri delegati	dal comune capoluogo	da altri comuni
Bari	9	3	6 (compreso il Vice)
Bologna	7	0	7 (compreso il Vice)
Firenze	11	4	7 (compreso il Vice)
Genova	8	2	6 (compreso il Vice)
Milano	8	3	5
Napoli	11	5	6
Reggio Calabria	6	4	2
Roma	5	2	3 (compreso il Vice)
Torino	7	2	5 (compreso il Vice)
Venezia	8	4	4 (compreso il Vice)

In essa (tab. 6) è riscontrabile una tendenziale equazione, sul piano politico, tra lista vincente, Sindaco metropolitano e provenienza dei Consiglieri delegati.

Le eccezioni al riguardo sono poche: Bari, in cui un delegato non fa parte della lista vincente di centrosinistra; Napoli in cui l'assenza di una maggioranza omogenea in seno al Consiglio metropolitano ha determinato, a livello di consiglieri delegati, una sorta di coalizione tra i sostenitori di De Magistris e esponenti di altre due formazioni politiche.

Il numero di consiglieri delegati è variabile, ma non vi è una correlazione con le dimensioni della Città metropolitana (si pensi agli 11 consiglieri delegati

di Firenze a fronte dei 5 di Roma); probabilmente in questa scelta sono rilevanti le scelte in materia di "forma di governo" fatte proprie dagli statuti.

Infine, per quanto riguarda la loro provenienza territoriale, la tendenza dominante è quella per cui essi sono, in maggioranza, espressione di Comuni diversi dal Capoluogo (in 7 Città metropolitane su 10 da tali Comuni proviene il Vicesindaco; vi sono però 3 importanti eccezioni, ovvero Milano, Napoli, Reggio Calabria).