

EDITORIALE

Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne

Claudia Tubertini

SAGGI E ARTICOLI

Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé
Luciano Vandelli e Marzia De Donno

La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'utanasia mancata del livello intermedio
Martino Mazzoleni

L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità
Consiglia Di Ronza

Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada.

Las competencias provinciales como paradigma

Ricard Gracia Retortillo

La città nell'ordinamento giuridico

Micol Ravasi Monaco

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione europea

Roberto Cavallo Perin

NOTE E COMMENTI

Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016

Martina Caporale e Giancarlo Gasperoni

OSSERVATORIO REGIONALE

Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conduce?

Andrea Piazza



4

2016

IPF

MAGGIOLI EDITORE

Trimestrale – ISSN 1126-7917

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

4

2016 • ANNO XXXVII
ottobre/dicembre

GLI ENTI TERRITORIALI IN EUROPA:
UN BILANCIO DOPO LA STAGIONE
DELLE RIFORME



ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

4

2016 · ANNO XXXVII
ottobre/dicembre

GLI ENTI TERRITORIALI IN EUROPA:
UN BILANCIO DOPO LA STAGIONE
DELLE RIFORME

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tomaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini
Josephine van Zeben

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 - 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari
Anna Margherita Russo

 Regione Emilia-Romagna

 MAGGIOLI
EDITORE

Condizioni di abbonamento

*La quota di abbonamento
alla Rivista per il 2015
è di € 116,00 da versare
sul c.c. postale n. 31666589
intestato a Maggioli s.p.a.
– Periodici, Via del Carpino, 8
– 47822 Santarcangelo
di Romagna (RN).
La Rivista è disponibile
nelle migliori librerie.*

*Il prezzo di vendita per singoli
numeri è di € 25,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo
arretrato è di € 29,00.*

*I prezzi suindicati si intendono
Iva inclusa.*

*La quota di abbonamento
alla Rivista in formato digitale
per il 2015 è di € 82 + Iva.*

*L'abbonamento decorre
dal 1° gennaio
con diritto al ricevimento
dei fascicoli arretrati ed avrà
validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque,
al fine di garantire la continuità
del servizio, in mancanza
di esplicita revoca,
da comunicarsi in forma scritta
entro il trimestre seguente*

*alla scadenza dell'abbonamento,
si riserva di inviare il periodico
anche per il periodo successivo.*

*La disdetta non è comunque
valida se l'abbonato non è
in regola con i pagamenti.*

*Il rifiuto o la restituzione
dei fascicoli della Rivista
non costituiscono disdetta
dell'abbonamento a nessun
effetto.*

*I fascicoli non pervenuti possono
essere richiesti dall'abbonato non
oltre 20 giorni dopo la ricezione
del numero successivo.*



INDICE

EDITORIALE

- 857 Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane:
spunti per le città medie e le aree interne
Claudia Tubertini

SAGGI E ARTICOLI

- 867 Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un
regard comparé
Luciano Vandelli e Marzia De Donno
- 885 La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutana-
sia mancata del livello intermedio
Martino Mazzoleni
- 915 L'accentramento imperfetto francese: centralismo, decon-
centrazione e intermunicipalità
Consiglia Di Ronza
- 941 Racionalización y sostenibilidad de la administración local
en España: una reforma frustrada.
Las competencias provinciales como paradigma
Ricard Gracia Retortillo
- 975 La città nell'ordinamento giuridico
Micol Roversi Monaco
- 997 L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel proces-
so d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione
europea
Roberto Cavallo Perin

NOTE E COMMENTI

- 1035 Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016
Marina Caporale e Giancarlo Gasperoni

OSSERVATORIO REGIONALE

- 1069 Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?
Andrea Piazza
- 1113 Table of contents and abstracts
- 1117 Note sugli autori

Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016

*Marina Caporale e Giancarlo Gasperoni**

Il contributo analizza la normativa in materia di elezioni di secondo livello degli organi delle Città metropolitane (CM) e fa il punto su come si siano determinati gli assetti nella tornata elettorale del 2016 che ha interessato 5 CM: Torino, Milano, Bologna, Roma Capitale, Napoli. In particolare, si descrivono l'assetto degli organi e il sistema elettorale che porta alla formazione dei Consigli metropolitani, si delinea l'offerta politica emersa, si dà conto della partecipazione al voto e dei suoi esiti. Si discutono alcuni nodi, specie in relazione alla ponderazione demografica del voto, alla rappresentanza, in termini di territorio e di genere, e alla necessità di ricorrere alla surroga di quegli eletti che decadranno dalla carica di consigliere metropolitano. Gli spunti critici evidenziati rendono auspicabile un nuovo intervento del legislatore.

1. Introduzione. Breve mappa degli organi delle Città metropolitane nel disegno della legge Delrio

Questo contributo, dopo aver richiamato brevemente la normativa in materia di elezione degli organi di secondo livello delle Città metropolitane (da ora: "CM") in Italia, fa il punto su come, a partire da questa, si siano determinati gli assetti in tali organi nella tornata elettorale del 2016, che ha interessato – in un'unica giornata elettorale – ben 5 CM, tra cui le più popolose e significative¹. In particolare, si descriverà il si-

(*) Benché il contributo sia frutto di un impegno congiunto dei due autori, i paragrafi 1, 2 e 5 possono essere attribuiti a Marina Caporale e i paragrafi 3, 4 e 7 a Giancarlo Gasperoni; i paragrafi 6 e 8 sono attribuibili ad entrambi.

(1) Le CM ad oggi istituite, anche se non tutte nella stessa fase di attuazione, sono 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma Capitale, Torino e Venezia. Nell'ultima tornata di ottobre 2016 sono andate al voto le CM di Bologna, Cagliari, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. In questa sede ci si sofferma

stema elettorale che porta alla formazione dei Consigli metropolitani, si delinea l'offerta politica (liste e candidature) che è emersa in occasione delle elezioni del 9 ottobre 2016, si darà conto della partecipazione al voto e degli esiti delle consultazioni, anche alla luce di considerazioni attinenti alla rappresentanza di genere e territoriale. Inoltre, saranno messi in evidenza alcuni nodi risultanti dall'esame della legge e da quest'ultima tornata elettorale, specie in relazione alla ponderazione demografica del voto e alla necessità di ricorrere alla surroga di quegli eletti che decadranno dalla carica di consigliere metropolitano.

La legge 56/2014, nota come "legge Delrio", istituisce per la prima volta le CM, dopo le alterne vicende e il lungo stallo che negli ultimi trent'anni hanno caratterizzato questo nuovo ente, e ne determina la natura e la composizione degli organi nonché i meccanismi elettorali². Obiettivo della legge è rendere immediatamente operative le disposizioni sulle CM e subito attivabili le relative procedure³, in particolare in relazione al meccanismo elettorale di secondo livello, per le quali la legge prevede uno specifico sistema, salvo rinviare, a determinate condizioni, alla possibilità per le CM di esprimere gli organi con elezioni dirette (su cui vedi oltre, par. 2). Alle CM sono affida-

sulle cinque CM interessate alle elezioni del 9 ottobre: Bologna, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. Sulla rilevanza in termini economici e territoriali delle CM si vedano i *Dossier delle Città Metropolitane*, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con Istat, Invalita e Consorzio Interuniversitario Mipa: www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-citta-metropolitane. Un monitoraggio accurato sulle Città metropolitane è svolto dall'Osservatorio sulle Città metropolitane: osservatorio.urbanit.it.

(2) Ovviamente non è possibile richiamare la vasta dottrina che ha analizzato gli effetti della riforma Delrio e l'istituzione delle CM. Si vedano almeno: L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO e C. TUBERTINI, Rimini, Maggioli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa *Rivista*, 2, 2014, p. 197 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enc. dir., Annali IX*, 2016, p. 81 ss.

(3) Le CM sono istituite con l'entrata in vigore della legge Delrio ma, per consentire ragionevoli tempi di transizione, subentrano alle preesistenti Province, per disposizione della stessa legge Delrio e salvo eccezioni ivi previste, a partire dal 1° gennaio 2015.

te alcune funzioni fondamentali (individuata nella legge Delrio, art. 1, commi 44 e 46), tra cui: adozione e aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni; pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità, viabilità, assicurazione della compatibilità e della coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche mediante sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative; promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Stante il quadro costituzionale invariato e il modello di governo locale derivante dalla legge Delrio, i livelli territoriali di rappresentanza diretta delle rispettive comunità individuati dalla legge sono ad oggi due: le Regioni e i Comuni. Anche da questo presupposto deriva la scelta a favore di un meccanismo elettorale diretto per i livelli territoriali di rappresentanza diretta (appunto Regioni e Comuni); viceversa si è optato per un modello elettorale di secondo grado per gli organi assembleari di CM e Province, eletti con una procedura di voto indiretto e che per ora costituiscono gli unici casi di elezioni di secondo grado negli enti territoriali dell'ordinamento italiano⁴.

La legge Delrio costituisce un assetto di organi inedito per le CM (e per le Province), in cui si elimina l'organo esecutivo per eccellenza, la Giunta, e si introduce una struttura tripolare, espressione dei Comuni componenti la CM: Sindaco metropolitano, Conferenza metropolitana e Consiglio metropolitano. In estrema sintesi: il Sindaco del Comune capoluogo della CM è di diritto il Sindaco metropolitano, il quale, tra le

(4) Sull'adeguatezza della definizione dei nuovi sistemi di elezione degli organi delle CM quali "indiretti" o "di secondo grado", 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)*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 472 ss., che, richiamando L. ELIA, *Una formula equivoca*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 1531 ss., ritiene che si tratti piuttosto di «elezioni di primo grado a suffragio limitato».

sue altre competenze, presiede la Conferenza e il Consiglio, rappresenta l'ente, può proporre lo schema di bilancio e, in generale, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Il Sindaco può altresì nominare un Vicesindaco metropolitano scelto tra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui o a lei delegate e dandone immediata comunicazione al Consiglio; può anche assegnare ulteriori deleghe a consiglieri, nel rispetto del principio di collegialità. La Conferenza metropolitana ha compiti prevalentemente consultivi, ad eccezione del potere di approvazione dello Statuto e delle eventuali successive modifiche a questo; è composta dal Sindaco metropolitano e dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della CM⁵. Il Consiglio metropolitano è l'organo di "indirizzo e di controllo" della CM, i cui membri elettivi sono scelti mediante un voto "ponderato" tra i e dai Sindaci e consiglieri dei Comuni che fanno parte della CM⁶.

Rimane, dunque, in capo tanto al Consiglio quanto al Sindaco metropolitano l'amministrazione attiva dell'ente, mentre, come abbiamo considerato, residuano alla Conferenza metropolitana compiti sostanzialmente consultivi. Dal testo della legge (che rimanda, però, per le funzioni "altre" di Sindaco e Consiglio metropolitani agli Statuti delle CM) si coglie che il rapporto tra gli organi della CM, in assenza di un organo esecutivo, si sottrae peraltro alle regole da tempo consolidate per gli Enti locali in ordine al vincolo di fiducia. La cessazione del mandato degli organi, in particolare di Sindaco e Consiglio metropolitano, rimane consegnata alla cessazione del mandato del Comune capoluogo, che determina la caduta degli organi della CM⁷.

(5) La distribuzione delle competenze tra i tre organi è disciplinata in parte dalla legge e demandata in parte, molto ampia, agli Statuti: G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, p. 786 ss. Per una ricognizione degli Statuti delle CM, si veda AA.VV., *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, Numero Speciale di questa *Rivista*, 2014.

(6) Sia consentito richiamare M. CAPORALE, *Parità di genere e organi assembleari di Città metropolitane e Province dopo la legge Delrio*, in A. MURGIA, B. POGGIO (a cura di), *Saperi di genere, Atti del convegno* (titolo provvisorio), Trento, Università di Trento ed., in corso di pubblicazione.

(7) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 52 ss.

2. Sistema elettorale dei Consigli metropolitani

Il Consiglio metropolitano è un organo assembleare, su base elettiva, che rimane in carica per 5 anni; elettorato passivo ed elettorato attivo coincidono e sono costituiti dai Sindaci e dai consiglieri eletti nei Comuni facenti parte della CM⁸. Il rapporto tra l'organo assembleare e i Comuni del territorio si fonda sulla natura stessa della CM: come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge, le CM «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». In tale prospettiva, pur avendo le CM funzioni proprie, si può dire che i Sindaci e i consiglieri comunali eletti negli organi delle CM sono chiamati a svolgere anche funzioni loro assegnate in un altro ambito di esercizio, appunto quello metropolitano⁹. Il vincolo con i Comuni in cui i consiglieri sono incardinati è determinante, al punto che quando cessa il mandato nel Comune in cui sono eletti si conclude anche quello nel Consiglio metropolitano. Per questo particolare vincolo è evidente che i criteri di selezione dei componenti delle assemblee comunali determinano la platea dei possibili eletti anche in queste sedi, cui si aggiungono le norme su composizione delle liste ed espressione del voto nelle CM.

L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere. Le liste devono essere sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto. Specifiche disposizioni sono previste per la composizione delle liste in termini di rappresentanza di genere (vedi par. 5). Le disposizioni della legge Delrio sul sistema elettorale sono state integrate da due circolari del Mini-

(8) Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da: a) 24 consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) 18 consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 800 mila e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) 14 consiglieri nelle altre CM.

(9) Così G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, cit. Sul possibile conflitto di interessi tra amministratori dell'ente di area vasta e funzioni svolte nei rispettivi Consigli comunali di provenienza, C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2016, p. 4.

stero dell'Interno¹⁰, sulla cui base sono impostate le istruzioni approntate dalle varie CM in occasione del voto.

Il voto è espresso dagli elettori per una delle liste; l'elettore può anche esprimere un solo voto di preferenza esclusivamente per un candidato della lista votata. Il voto espresso è ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del Comune di cui l'elettore è Sindaco o consigliere (vedi par. 6)¹¹. I Comuni e gli elettori che esprimono non hanno dunque tutti il medesimo peso ai fini della formazione del Consiglio metropolitano e, di conseguenza, della determinazione delle relative politiche.

Lo spoglio delle schede è seguito dal calcolo della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista; ad ogni lista sono attribuiti i voti espressi moltiplicati per l'indice di ponderazione delle corrispondenti fasce, ossia la somma dei voti ponderati. Anche a ogni candidato viene associata una cifra individuale ponderata, determinata dal prodotto del numero di preferenze espresse a suo favore e dell'indice di ponderazione corrispondente (ossia, di nuovo, la somma dei voti ponderati). I seggi sono attribuiti alle liste con il metodo d'Hondt, seguendo quindi un principio di allocazione proporzionale¹². I seggi spettanti a ogni lista sono attribuiti ai candidati con la più alta cifra individuale ponderata; in caso di parità, i seggi vanno al candidato il cui genere è meno rappresentato nella lista e, in subordine, al più giovane.

Sul meccanismo indiretto del voto si è pronunciata la Corte costituzionale nella nota e molto criticata sentenza 50/2015. I ricorsi proposti al-

(10) Circolare del Ministero dell'interno n. 32/2014 dell'1/7/2014, *Elezioni di secondo grado dei Consigli metropolitani, dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali nelle Regioni a statuto ordinario. Linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale*, integrata dalla circolare del Ministero dell'interno n. 35/2014 del 19/8/2014, *Legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 - Modifica alla legge n. 56/2014 sul procedimento per le elezioni di secondo grado dei Consigli metropolitani, dei Presidenti e dei Consigli provinciali*.

(11) Sulla rappresentanza delle identità locali all'interno degli organi di governo delle CM, si veda R. MEDDA, *La forma di governo delle città metropolitane*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2016.

(12) Secondo il metodo D'Hondt, il totale dei voti di ogni lista è diviso per 1, 2, 3, 4, 5, ..., fino al numero di seggi da assegnare; i seggi sono poi assegnati, fino al loro esaurimento, ai quozienti che presentano i valori più alti.

la Corte contestavano il meccanismo di elezione indiretta anche in ragione della centralità del ruolo del Consiglio nella *governance* della CM, ma la Corte salva il regime indiretto invocando giurisprudenza risalente e, secondo molti osservatori, in modo non del tutto pertinente¹³. Quanto alla contestazione che era stata mossa alla Corte rispetto all'incoerenza del sistema elettorale indiretto con quanto disposto dall'art. 3 della Carta delle autonomie locali, la Corte risponde asserendo, in modo piuttosto sbrigativo, che la Carta sul punto esprime solo un'indicazione a favore della libertà delle elezioni, non vincolandole espressamente a un'elezione diretta degli organi eletti¹⁴.

La possibilità di un sistema elettorale a suffragio diretto per il Sindaco

(13) Per i commenti alla sent. 50/2015 vedi, in generale, A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, 1° aprile 2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 22 aprile 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015, p. 489 ss.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, 2015, in *www.forumcostituzionale.it*. Il riferimento più contestato è quello alla sent. 96/1968, a suo tempo commentata da L. ELIA, *Una formula equivoca*, cit., come nota in particolare S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2013, p. 4; vedi anche G. SERGES, *L'istituzione delle Città metropolitane*, cit.

(14) La traduzione italiana dell'art. 3 della Carta europea delle autonomie locali recita: «Concetto di autonomia locale. 1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro 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». Più in particolare sul richiamo alla Carta europea delle autonomie locali si soffermano A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit.; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 luglio 2015; G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in questa *Rivista*, 4, 2014, p. 573 ss. Alcune argomentazioni a favore e contro la compatibilità del sistema di elezione indiretta con la Carta europea delle autonomie locali erano state esposte dal "Gruppo dei Saggi" composto da 48 giuristi italiani, nell'appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari di Camera e Senato, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542 - Parere sugli aspetti giuridici dell'Appello dal titolo "Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse sedi universitarie italiane*, 29 ottobre 2013.

e per il Consiglio è contemplata dalla legge Delrio, ma rinviata al verificarsi di alcune condizioni ardue da realizzare¹⁵: approvazione di una legge statale sul sistema elettorale metropolitano (al momento inesistente); specifica previsione negli Statuti delle CM (per ora contenuta solo negli Statuti delle CM di Milano, Napoli, Roma Capitale e, in termini meno definiti, Genova); articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni o «zone dotate di autonomia amministrativa», a seconda che si tratti di CM superiori o inferiori ai 3 milioni di abitanti (fase non avviata in nessuna CM).

3. Liste e candidature nel voto del 9 ottobre

Le elezioni amministrative del 2016 hanno riguardato i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli, innescando il meccanismo elettorale di secondo livello per il rinnovo dei corrispondenti Consigli metropolitani sulla base di consiglieri comunali e Sindaci eletti dopo l'entrata in vigore del nuovo sistema elettorale metropolitano, e dunque selezionati anche con consapevolezza in merito al loro ruolo di elettori attivi e passivi per i Consigli stessi¹⁶. Nelle elezioni per i 5 Consigli erano in gioco 108 seggi complessivi, contesi da 22 liste e 339 candidati, per i quali potevano votare ben 9.807 consiglieri comunali e sindaci (tabella 1)¹⁷.

(15) E da alcuni definita «diabolica»: S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Osservatorio Città metropolitane di federalismi.it*, 17 novembre 2014, p. 9.

(16) Un quadro più completo delle conseguenze del rinnovo degli organi dei Comuni capoluogo includerebbe anche le elezioni dei Consigli metropolitani di Venezia, del 9 agosto 2015, e – a maggior ragione, per contiguità temporale – di Cagliari, del 23 ottobre 2016. Il caso di Venezia è estraneo alla tornata elettorale del 2016, che si è distinta per l'elevato numero di elezioni simultanee e per la loro significatività, essendovi coinvolta ciascuna delle 4 CM con più di 2 milioni di abitanti. Quanto a Cagliari, le fasce dimensionali ivi adottate sono diverse da quelle usate nelle altre CM; non sono stati resi pubblici gli esiti elettorali riferiti alle preferenze non ponderate di lista e individuali; né gli esiti sono stati articolati per fascia dimensionale dei Comuni.

(17) La base-dati dell'elettorato attivo e passivo usata per le analisi espone in questo contributo è stata costruita attingendo a due fonti principali: l'Anagrafe degli amministratori locali e regionali del Ministero dell'interno (<http://amministratori.interno.it/amministratori/>), limitatamente alle amministrazioni comunali facenti capo alle cinque CM interessate alle elezioni del 9 ottobre 2016; gli elenchi, pubblicati sui siti *web* di quattro delle CM, degli elettori attivi per le elezioni dei Consigli metropolitani a due mesi dalle elezioni. In alcuni casi, la base-dati è stata integrata con informazioni tratte dai siti istituzionali dei Comuni, dai mezzi di informazione e, limitatamente

Tab. 1. Alcune informazioni riassuntive riguardanti l'elettorato attivo e le candidature per le elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Seggi elettivi	18	24	18	24	24	108
Elettori	3.769	2.025	833	1.643	1.537	9.807
% elettrici	30,9	33,9	38,4	28,1	22,5	30,4
Liste	3	5	4	4	6	22
Candidati	45	82	47	78	87	339
– di cui Sindaci	8	16	7	11	6	48
% candidati donna	28,9	32,9	44,7	33,3	12,6	28,9

Alla CM di Torino fanno capo 315 Comuni, una popolazione di 2,25 milioni e 3.770 Sindaci e consiglieri. Torino si distingue dagli altri contesti presi in esame in questa sede per l'incidenza relativamente forte dei Comuni piccoli: il 26,8% della popolazione risiede in Comuni con meno di 10 mila abitanti, i quali danno conto di quasi il 90% degli elettori attivi del Consiglio metropolitano. Alle elezioni si sono presentate 3 liste. "Città di Città" è una lista di centro-sinistra di soli 10 candidati, di cui 5 Sindaci e 2 sole donne. "Movimento 5 Stelle" (d'ora in poi: "M5S") – l'unica lista presente con la stessa denominazione in ciascuna delle cinque CM – consta di 18 candidati, di cui ben 10 Sindaci e 6 donne. "Lista Ci-

alla CM di Milano, dall'elenco definitivo degli elettori attivi a ridosso delle elezioni. Per ogni elettore sono disponibili informazioni riguardanti il genere, l'età, lo status di Sindaco o consigliere comunale, il Comune di appartenenza, la fascia dimensionale del Comune (e dunque il peso del voto individuale eventualmente espresso dall'elettore) e la data delle elezioni comunali da cui origina la carica elettiva che dà titolo di inclusione nell'elettorato attivo per il Consiglio. La base-dati è stata ulteriormente integrata, per i candidati al Consiglio metropolitano, con informazioni (tratte dai verbali e altri materiali pubblicati sui siti web istituzionali delle CM) sulla lista elettorale, il numero di preferenze individuali ricevute, la cifra individuale ponderata e l'ingresso o meno in Consiglio metropolitano, e per le liste con informazioni sul numero di voti non ponderati e ponderati. La base-dati consta di 9.800 casi, riferiti ad elettori attivi e (tranne che per i cinque Sindaci di capoluogo) passivi. La base-dati contiene alcune distorsioni di entità trascurabile, dovute alla natura non aggiornata delle fonti principali. Nei materiali ufficiali pubblicati su web, ad esempio, ci sono 7 elettori in più (facenti capo a Torino e a Napoli) rispetto a quelli che compaiono nelle liste degli elettori; e ci sono minute differenze, a Roma Capitale, nella consistenza di due fasce dimensionali. La popolazione di ogni CM riportata nel testo è quella dichiarata per il calcolo dell'indice di ponderazione e fa riferimento al Censimento del 2011.

vica Territorio” aggrega candidati di centro-destra, provenienti esclusivamente da Comuni medio-piccoli (non oltre i 30 mila abitanti); dei 17 candidati, 9 provengono da Comuni con meno di 3 mila abitanti, 3 sono Sindaci e 5 sono donne.

La Cm di Milano aggrega 133 Comuni, con una popolazione di 3,02 milioni e 2.025 Sindaci e consiglieri. Solo il 13,5% della popolazione fa capo a Comuni con meno di 10 mila abitanti, e il 41,1% risiede a Milano. Alle elezioni si sono presentate 5 liste. “C + Milano Metropolitana” è una lista di centro-sinistra con 24 candidati, di cui 7 Sindaci e 12 donne; 6 candidati sono consiglieri presso il capoluogo. Diciassette candidati, di cui 4 Sindaci e 7 donne, compaiono nella lista di “Insieme per la Città metropolitana”, di centro-destra; nessun consigliere del capoluogo è candidato. Di centro-destra anche “Lega Nord Lega Lombarda Salvini”; i suoi 16 candidati includono 4 Sindaci e 2 sole donne. Fra i 13 candidati di “La Città dei Comuni Lista Civica” ci sono un solo Sindaco e 5 donne; la lista aggrega candidati di liste civiche provenienti solo da Comuni medio-piccoli (da 3 a 30 mila abitanti). Infine, “M5S” mette in campo 12 candidati, di cui nessun Sindaco e una sola donna.

Bologna, con una popolazione di 976 mila unità – concentrate nel capoluogo (38,0%) e nei Comuni medi di 30-100 mila abitanti (30,0%) – e con soli 55 Comuni e 833 Sindaci e consiglieri, è la Cm più piccola tra le cinque considerate in questa sede. I seggi del Consiglio metropolitano sono stati contesi da 4 liste. Il “Partito Democratico” – che presenta (come a Napoli) una lista “autonoma” dal resto del centro-sinistra, anche se alcuni candidati provengono formalmente, a livello comunale, da liste civiche – ha candidato 18 persone, di cui 6 Sindaci e 9 donne. La lista “Uniti per l’Alternativa” ha 11 candidati, tratti da liste civiche ma di orientamento di centro-destra, fra cui nessun Sindaco e 5 donne. Nove candidati – di cui nessun Sindaco e 3 donne – fanno capo a “Rete Civica”, espressione di liste civiche. Infine, fra i 9 candidati del “M5S” ci sono 4 donne e nessun Sindaco. Solo Partito Democratico e M5S candidano consiglieri del capoluogo.

La Cm di Roma Capitale, con una popolazione di riferimento di 3,90 milioni – concentrata per il 67,2% nel capoluogo – coinvolge 119 Comuni e 1.643 Sindaci e consiglieri. Solo il 6,2% della popolazione risiede negli 80 Comuni con al più 10 mila abitanti: si tratta di una Cm spiccatamen-

te urbana. La lista di centro-sinistra “Le Città della Metropoli” candida 24 amministratori, di cui 4 Sindaci e 12 donne. I 18 candidati di “Territorio Protagonista”, di centro-destra, includono 1 Sindaco e 4 donne. “Patto Civico Metropolitano” mette in campo solo 12 candidati, di cui 1 Sindaco e 2 donne; ben 8 dei candidati sono consiglieri, provenienti da diverse liste civiche, del Comune di Tivoli. Infine, fra i 24 candidati “M5S”, ben 11 sono consiglieri presso il capoluogo, 5 sono Sindaci (inoltre, la CM è presieduta dal Sindaco pentastellato di Roma) e 8 sono donne.

A Napoli alla CM fanno capo una popolazione di 2,85 milioni di persone, 87 Comuni e 1.536 Sindaci e consiglieri. Come Roma Capitale, si tratta di una CM molto urbanizzata (solo il 6,3% degli abitanti si trova nei 30 Comuni con al più 10 mila abitanti) seppure in maniera più dispersa: il capoluogo incide solo per il 33,7% sulla popolazione complessiva, e un altro 39,0% fa capo a ben 22 Comuni con oltre 30 mila abitanti. Napoli si distingue per il più alto numero di liste (6) e di candidature individuali (87) nelle elezioni del Consiglio metropolitano. La lista “Con de Magistris”, di composizione variegata ed espressione delle forze che sostengono il Sindaco del capoluogo, candida 18 amministratori, di cui nessun Sindaco, 3 donne e 5 consiglieri del capoluogo. Fra i 12 candidati del “Partito Democratico” ci sono 2 Sindaci e 1 donna; la lista si caratterizza per un elevato livello di dispersione territoriale dei candidati. “Forza Italia” – che solo a Napoli presenta una lista “autonoma” dal resto del centro-destra – candida 17 persone, di cui 1 solo Sindaco e 2 donne. Le altre liste sono: “Napoli Popolare” con 15 candidati (di cui 1 Sindaco e 2 donne), di orientamento centrista e popolare; “Noi Sud” con 12 candidati (di cui 2 Sindaci e 2 donne), di centro-destra; “M5S”, con 13 candidati (di cui nessun Sindaco e 1 donna).

4. Partecipazione ed esiti politici

Come si è detto, i consiglieri e Sindaci che il 9 ottobre 2016 potevano votare per i Consigli metropolitani erano poco meno di 10 mila; ciascuno di essi poteva recarsi all’urna ed esprimere un voto per una delle liste ed eventualmente una preferenza per un candidato della lista prescelta. La tabella 2 presenta alcune informazioni in merito alla partecipazione al voto; i voti alle liste e le preferenze individuali ivi riportati *non* sono ponderati. Nel complesso, tre elettori su quattro

hanno partecipato al voto (ossia hanno espresso un voto valido per una lista; i valori riportati in tabella sono al netto di eventuali schede nulle o bianche), con variazioni territoriali non trascurabili. L'affluenza alle urne è stata meno intensa a Torino (63%) e a Milano (74%), mentre ha superato l'80% a Bologna e a Roma Capitale e addirittura il 90% a Napoli.

Tab. 2. Alcune informazioni riassuntive riguardanti gli esiti delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Elettori	3.770	2.025	833	1.643	1.537	9.806
Voti alle liste	2.360	1.498	670	1.367	1.441	7.336
% su elettori	62,6	74,0	80,4	83,2	93,8	74,8
Preferenze individuali	2.225	1.439	645	1.350	1.432	7.091
% su voti alle liste	94,3	96,1	96,3	98,8	99,5	96,7
% per candidate donne	12,0	23,8	22,8	13,8	4,2	14,2

La variabilità nei tassi di partecipazione è verosimilmente ascrivibile alla diversa composizione dei cinque elettorati in termini di ampiezza demografica dei Comuni di provenienza e alla ponderazione dei voti in funzione di questa ampiezza. Come si vedrà più avanti (par. 6), Sindaci e consiglieri di Comuni piccoli hanno, individualmente, un peso elettorale assai ridotto e sono quindi motivati, più degli elettori dei Comuni medio-grandi, ad astenersi; e l'incidenza di elettori di Comuni piccoli è maggiore proprio in quei contesti in cui si registrano minori tassi di affluenza. Non si può neppure escludere che l'affluenza sia stata condizionata dalla dislocazione sul territorio dei seggi elettorali: le operazioni di voto a Milano, Bologna, Roma Capitale e Napoli si sono svolte interamente presso il capoluogo, mentre a Torino sono stati allestiti, oltre al seggio centrale ubicato nel capoluogo, altri 10 seggi decentrati, scelta che può avere influito positivamente sulla (comunque debole) partecipazione.

Fra gli elettori che hanno espresso un voto valido di lista, quasi tutti (97%) hanno anche espresso una preferenza per un candidato, con variazioni territoriali ridotte e congruenti con la partecipazione generale al voto: sia a Napoli sia a Roma Capitale sono stati meno di 20 (in valore assoluto) i votanti che *non* hanno espresso una preferenza; a Torino, poco più di un votante su 20 si è limitato a votare una lista senza indicare una preferenza individuale.

Quanto ai risultati più strettamente politici (tabella 3), a Torino (dove il Sindaco metropolitano è del M5S), il Consiglio metropolitano ha 18 seggi, 8 dei quali sono stati assegnati alla lista di centro-sinistra (Città di Città), 7 al M5S e 3 al centro-destra (Lista Civica Territorio): nessuna lista dispone quindi di una maggioranza. A Milano (24 seggi, Sindaco di centro-sinistra), ben 14 seggi sono stati assegnati alla lista di centro-sinistra (C + Milano Metropolitana), 8 alle liste di centro-destra (6 a Insieme per la Città Metropolitana e 2 a Lega Nord), 1 al M5S e 1 a Città dei Comuni: il Consiglio dispone quindi di una maggioranza, oltre tutto coerente con l'orientamento politico del Sindaco. A Bologna (18 seggi, Sindaco di centro-sinistra), il Partito Democratico ha conquistato 13 seggi, mentre altri 2 sono andati a Rete Civica, 1 al centro-destra (Uniti per l'Alternativa) e 1 al M5S: come a Milano, si ha una maggioranza netta e politicamente congruente con il Sindaco. A Roma Capitale (24 seggi, Sindaco del M5S), il M5S ha raccolto 9 seggi, mentre 8 sono andati al centro-sinistra (Città della Metropoli) e 7 al centro-destra (Territorio Protagonista); Patto Civico Metropolitano è l'unica lista delle cinque Cm a non avere eletto alcun candidato. Dunque, il Consiglio non ha maggioranza. Infine, a Napoli (24 seggi, De Magistris Sindaco), gli esiti sono stati dispersi: 9 seggi alla lista del Sindaco, 7 al Partito Democratico, 5 a Forza Italia, 1 a Noi Sud, 1 a Napoli Popolare e 1 a M5S: anche a Napoli, quindi, nessuna maggioranza.

Tab. 3. Esiti delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016: voti ponderati e non ponderati, eletti, distribuzione percentuale dei voti ponderati per fascia dimensionale (v. par. 6), per CM e lista (per ogni CM un asterisco con-
trassegna la lista collegata al Sindaco metropolitano)

CM e lista	Voti di lista		Eletti	Distribuzione percentuale voti ponderati						
	Non ponderati	Ponderati		A	B	C	D	E	F-I	Totale
<i>Torino</i>										
Città di Città	1.242	37.444	8	6,1	7,2	10,7	22,7	28,1	25,1	100
M5S*	469	32.671	7	2,4	2,5	3,7	11,4	14,6	65,3	100
L. Civ. Territorio	649	14.574	3	9,2	11,2	14,8	26,8	14,5	23,4	100
<i>Milano</i>										
C + Milano Met.*	712	45.915	14	0,2	2,2	7,1	21,2	22,7	46,7	100
Insieme C.M.	407	21.296	6	0,4	3,5	10,5	20,3	28,5	36,9	100
Lega Nord	177	8.708	2	0,6	2,6	8,7	31,8	23,5	32,8	100
M5S	86	5.443	1	0,2	1,1	3,5	30,4	25,5	39,4	100
Città dei Comuni	116	4.102	1	0,6	3,8	18,9	44,8	14,5	17,4	100
<i>Bologna</i>										
P. Democratico*	446	59.303	13	0,4	3,0	12,0	31,8	14,6	38,2	100
Uniti Alternativa	102	11.760	2	1,3	3,8	18,9	26,0	9,8	40,2	100
Rete Civica	73	9.561	2	0,8	3,3	13,7	24,5	18,1	39,5	100
M5S	49	7.992	1	0,2	4,0	7,8	16,6	24,0	47,3	100
<i>Roma Capitale</i>										
M5S*	171	35.499	9	0,1	0,4	0,8	4,3	16,9	77,6	100
Città Metropoli	630	28.819	8	2,5	2,2	9,7	22,3	37,8	25,5	100
Terr. Protagonista	501	27.061	7	2,0	1,1	8,6	19,8	34,5	33,9	100
Patto Civico Met.	65	2.224	0	4,0	1,9	9,4	33,2	51,6	0,0	100
<i>Napoli</i>										
De Magistris*	322	35.128	9	0,0	0,5	2,5	12,2	19,6	65,2	100
P. Democratico	519	26.396	7	0,2	0,8	7,1	28,1	45,2	18,6	100
Forza Italia	371	21.222	5	0,3	1,1	4,9	23,1	41,4	29,2	100
Napoli Popolare	83	4.536	1	0,1	1,5	3,1	25,4	51,7	18,1	100
Noi Sud	108	4.313	1	0,7	1,9	7,0	39,2	51,3	0,0	100
M5S	38	3.874	1	0,0	0,0	1,0	5,6	45,0	48,4	100

Nel complesso, le elezioni del 9 ottobre hanno sortito 2 Consigli con un'evidente maggioranza politicamente omogenea (e congruente con l'orientamento politico del Sindaco metropolitano) e 3 Consigli che ne sono privi e quindi a rischio di essere impossibilitati a deliberare (vedi oltre). Da evidenziare il risultato del M5S che, nonostante guidi i capoluoghi di due CM, non si avvicina a una maggioranza in nessuno dei due corrispondenti Consigli e conquista un solo seggio in ciascuno degli altri tre¹⁸.

5. Rappresentanza di genere

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'equilibrio tra rappresentanza di genere e libertà ed eguaglianza del voto sostiene, in prospettiva "promozionale"¹⁹, le misure volte al rispetto del principio di pari opportunità di cui all'art. 51 Cost. Per non deprimere la libertà di voto la soluzione individuata passa attraverso la previsione di alcuni vincoli alla composizione delle candidature nelle liste, non ponendo invece alcuna soglia o limite per l'effettiva elezione e accesso ai seggi. La legge 215/2012 (in virtù della competenza statale in materia sancita dall'art. 122 Cost.), modificando il Testo unico degli Enti locali (TUEL), introduce nuove regole per le elezioni nei Consigli comunali con elementi differenziati alla luce dell'ampiezza demografica dei Comuni (art. 71 TUEL). Per i Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti è previsto semplicemente che nelle liste elettorali sia assicurata la presenza di entrambi i sessi. Per i Comuni con più di 5 mila abitanti la composizione di genere delle liste elettorali deve rispettare determinate soglie (nessun genere può dar

(18) Una maggioranza omogenea si è concretizzata nel Consiglio metropolitano di Venezia (eletto nell'agosto 2015): la lista di centro-destra ha conquistato 11 dei 18 seggi contesi, e anche il Sindaco metropolitano è di centro-destra. Nelle elezioni a Cagliari (ottobre 2016), dove il Sindaco è di centro-sinistra, la lista di centro-sinistra è sì prevalsa sulle altre liste, ma i suoi 7 seggi su 14 generano una maggioranza solo se si tiene conto anche del Sindaco. In ciascuno di questi due Consigli M5S ha conseguito un solo seggio.

(19) L'art. 51. Cost., comma 1, recita: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini...». Si noti che il nuovo testo dell'art. 51 non distingue tra elezioni di primo e di secondo grado, peraltro non contemplate nel nostro ordinamento quando l'articolo è stato modificato con l. cost. 1/2003.

conto di più di 2/3 della lista); la sanzione prevista consiste nella cancellazione dei nomi dei candidati appartenenti al genere eccedente il limite fissato, procedendo dall'ultimo della lista. Per i Comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti è stata inoltre prevista, con la legge 215/2012²⁰, la cosiddetta "preferenza di genere", ossia la facoltà per l'elettore di esprimere anche una seconda preferenza purché le due preferenze riguardino candidati di sesso diverso della stessa lista.

La legge Delrio ripropone più o meno lo stesso modello concepito per i Comuni²¹. Nelle liste per l'elezione del Consiglio metropolitano, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60% del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi; se necessario, l'ufficio elettorale riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo con l'ulteriore conseguenza che la lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto è inammissibile. Questa previsione è temperata dal differimento della sua applicazione a dopo che siano trascorsi i primi 5 anni dalla data di entrata in vigore della l. 215/2012, per consentire che il modello istituito per i Consigli metropolitani a sua volta si applichi quando i Consigli comunali da cui questo organo scaturisce siano a loro volta sicuramente rinnovati (essendo per tutti i Comuni italiani trascorsi i 5 anni di durata teorica di un mandato comunale) sulla base delle regole individuate dalla l. 215/2012.

Nel complesso l'elettorato attivo, che costituisce anche il bacino per le candidature (tranne che per i cinque Sindaci di capoluogo che evidentemente non sono candidabili), è composto – come si è visto (tabella 1) – per il 30,4% da donne. La presenza femminile fra gli elettori e potenziali candidati varia da un minimo del 22,5% a Napoli a un massimo del 38,4% a Bologna, ed è in generale più bassa al Centro-Sud. In quattro

(20) Art. 2, comma 1, lett. d), n. 2), l. 23 novembre 2012, n. 215 che modifica l'art. 73 Tuel.

(21) M. CAPORALE, *Parità di genere e organi assembleari di Città metropolitane e Province dopo la legge Delrio*, cit.

dei cinque contesti, la proporzione di donne effettivamente candidate rispecchia, all'incirca, la loro incidenza nell'elettorato: elettrici e candidate sono rispettivamente il 31 e il 29% a Torino; il 34 e il 33% a Milano; il 38 e il 45% a Bologna; il 28 e il 33% a Roma Capitale. A Roma e, in particolare, a Bologna, le donne hanno un'incidenza addirittura maggiore fra i candidati che non fra gli elettori. Napoli presenta un profilo atipico, non solo per la già menzionata bassa incidenza di donne nell'elettorato, ma soprattutto per la loro scarsissima presenza fra i candidati (13%), dove la rappresentanza femminile è quasi dimezzata rispetto a quella che caratterizza l'elettorato.

La propensione a candidare donne varia in funzione dell'orientamento politico delle liste, come in parte si intuisce da quanto esposto nel par. 3. Nel complesso, le liste di centro-sinistra hanno una presenza relativamente elevata di donne (41%: 36 donne su 88 candidature) rispetto al centro-destra (24%: 29 su 123), alle liste civiche (29%: 10 su 34) e a M5S (26%: 20 su 76). La lista "Con de Magistris", non associata ad alcuna delle precedenti aree politiche, ha candidato poche donne (17%: 3 su 18), ma comunque più donne, in proporzione, rispetto a ciascuna delle altre liste a Napoli. Un'analisi più dettagliata richiederebbe una collocazione di area politica di tutti gli elettori al fine di accertare in che misura ogni area politica "dispone" di potenziali candidati di sesso femminile: partiti di centro-destra, di centro-sinistra, liste civiche, M5S variano dal punto di vista dell'incidenza di donne candidate a consigliere comunale, del sostegno date loro in campagna elettorale, dei consensi effettivamente accordati da parte dei loro elettori²²

Quante liste rispettano la disposizione, per ora inattiva, della soglia massima di rappresentanza di uno dei due generi al 60%? Su 22 liste, ben 14 non rispettano il precetto di legge. Tutte le liste presentate a Torino e a Napoli presentano un eccessivo squilibrio di genere (ossia troppi candidati di sesso maschile), così come 3 delle 4 liste romane,

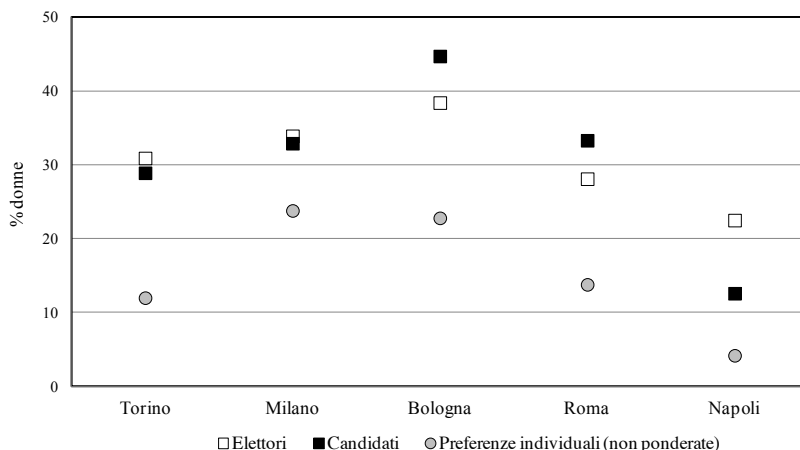
(22) Nelle elezioni regionali del 2015, ad esempio, è stata osservata una propensione dei *cittadini* a votare per candidate inferiore a quella per candidati uomo; la tendenza a votare per donne era apprezzabilmente più alta fra i votanti di M5S e più bassa fra i votanti per il centro-destra: M. VALBRUZZI, R. VIGNATI, *Novità e conferme nel voto di preferenza*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2015, pp. 75-99 (specie par. 3).

2 delle 5 liste milanesi e una delle 4 liste bolognesi. Delle 5 liste del M5S, solo una sarebbe regolare. Il centro-destra viola la disposizione con 6 delle sue 8 liste. Il centro-sinistra presenta liste contraddistinte da un perfetto equilibrio di genere a Milano, Bologna e Roma Capitale, ma non si avvicina neppure a rispettare la disposizione a Torino e a Napoli.

Se il vincolo fosse operante, gli uffici elettorali avrebbero dovuto ridurre le liste non adempienti, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato in modo da assicurare il rispetto della disposizione. Se la cancellazione delle candidature eccedenti avesse portato ad avere una lista con un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, la lista sarebbe stata esclusa. Se la legge fosse operante, dunque, ben 8 delle 14 liste inadempienti – ossia oltre un terzo di tutte le liste in gioco – e ben 4 delle 6 liste napoletane sarebbero state accorciate così tanto da portare all'annullamento delle liste stesse.

Ad ogni modo, la rappresentanza di genere *passa* senz'altro per le candidature, ma si sostanzia negli esiti effettivi delle consultazioni elettorali. Se si esaminano le preferenze individuali dal punto di vista del genere dei candidati, emerge una netta tendenza dei votanti a convogliare i consensi sui candidati uomo. Se nel complesso, come si è detto, il 28,9% delle candidature era di sesso femminile, solo il 14,2% delle preferenze sono state espresse a favore di candidate donna (come si vedrà oltre, questo comportamento ha tuttavia avuto un impatto limitato sull'effettiva elezione – o meno – di donne). In ciascuno dei cinque contesti metropolitani, si è assistito a un crollo, rispetto all'incidenza delle candidature femminili, delle preferenze a loro favore (vedi figura 1). Nel complesso, la percentuale di preferenze per donne sul totale delle preferenze espresse è all'incirca la *metà* della percentuale delle donne candidate rispetto al totale dei candidati; la contrazione delle preferenze è stata meno marcata a Milano e particolarmente forte a Napoli, dove la presenza femminile era già assai circoscritta. A Napoli solo il 4% delle preferenze è andato a vantaggio di candidate donne, che pure erano il 14% dei candidati.

Fig. 1. Incidenza percentuale di donne fra gli elettori, fra i candidati e fra le preferenze individuali (non ponderate) espresse in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016



Date queste premesse, sarebbe forse ragionevole aspettarsi una scarsa probabilità di riuscita delle candidature femminili in termini di conquista di seggi. Sebbene i risultati siano sì favorevoli ai maschi, il divario è assai ridotto: è stato eletto il 33% dei candidati uomo, contro il 30% delle candidate (tabella 4). Si osservano differenze territoriali degne di nota: a Roma e a Bologna le candidature maschili hanno una probabilità di riuscita maggiore, di circa una volta e mezzo, di quella delle candidature femminili. A Milano e a Napoli, i due generi hanno la stessa probabilità di riuscita. A Torino le candidature femminili hanno avuto maggiori probabilità di successo di quelle maschili. Anche in relazione alla traduzione di candidature in seggi, la rappresentanza di genere pare essere fortemente legata all'orientamento politico delle liste. Le varie liste civiche hanno eletto solo 3 candidati, tutti uomini. Fra i 29 eletti delle liste di centro-destra, solo 4 sono donne; la probabilità per un candidato uomo di essere eletto è stata di circa 5 volte superiore alla probabilità di una candidata donna. An-

che per il centro-sinistra, nel complesso piuttosto “virtuoso” sul piano delle candidature, gli esiti elettorali hanno privilegiato gli uomini (33 eletti su 52 candidati, contro 17 su 36 tra le donne). Al contrario, nel M5S, che ha candidato relativamente poche donne, queste ultime hanno goduto di maggiori probabilità di essere elette (7 elette su 20 candidate, contro 12 su 56 fra gli uomini).

Infine, ci si può chiedere se la norma in base alla quale, in caso di parità di cifra individuale ponderata, si assegna il seggio al candidato del genere meno rappresentato (quindi, di fatto, a una donna) abbia trovato applicazione. In prima istanza, questo principio non ha comportato alcun vantaggio per le candidate. Tuttavia, dai dati sugli esiti elettorali risulta che, quando decadranno alcuni consiglieri metropolitani (vedi par. 7), la disposizione troverà applicazione e assegnerà la precedenza per la surroga a candidate (e, peraltro, solo a candidate che non hanno raccolto alcuna preferenza).

Tab. 4. Alcune informazioni riassuntive riguardanti l’elettorato attivo e le candidature per le elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli	Totale
Candidati uomo (A)	32	55	26	52	76	241
Eletti uomo (B)	12	16	12	18	21	79
Candidate donna (C)	13	27	21	26	11	98
Elette donna (D)	6	8	6	6	3	29
Rapporto associazione uomo/donna [(B/D)/(A/C)]*	0,81	0,98	1,62	1,50	1,01	1,11

* Se candidati uomo e candidate hanno la stessa propensione a conquistare un seggio, il rapporto è pari a 1; se i candidati uomo godono, rispetto alle donne, di maggiori probabilità di essere eletti, il rapporto è superiore a 1; valori inferiori a 1, di converso, segnalano situazioni di relativo vantaggio per le candidate.

6. Ponderazione dei voti e ampiezza demografica dei Comuni

Al fine di tener conto del fatto che gli elettori rappresentano Comuni di dimensioni fra loro anche molto diverse (e che il numero di consiglieri varia in funzione delle dimensioni dei Comuni), nelle elezioni dei Consigli metropolitani i voti (sia per le liste, sia per i candidati individuali) vengono ponderati. La ponderazione si basa su una classificazione dell'ampiezza demografica dei Comuni (determinata alla luce della popolazione residente in occasione del censimento del 2011) in nove fasce (tabella 5). In linea di principio, in ogni CM si allocano 100 mila voti ponderati, distribuiti proporzionalmente fra le 9 fasce dimensionali in funzione dell'incidenza relativa della popolazione dei Comuni appartenenti a ciascuna fascia (ad esclusione di eventuali Comuni commissariati) sulla popolazione complessiva della CM. Ad esempio, se i Comuni appartenenti a una determinata fascia demografica danno conto del 12% della popolazione della CM, a quella fascia è assegnato il 12% dei voti ponderati. Entro ogni fascia demografica, l'indice di ponderazione è determinato dal rapporto fra il numero di voti ponderati spettanti alla fascia e il numero di elettori (ossia di Sindaci e consiglieri) in quella fascia²³.

Tab. 5. Indice di ponderazione dei voti in funzione della fascia dimensionale del Comune di afferenza degli elettori in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016

Fascia dimensionale (in migliaia di abitanti)	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli
A: < 3	4	5	19	4	6
B: 3-5	14	12	32	14	10
C: 5-10	27	21	57	26	20
D: 10-30	46	36	102	41	36
E: 30-100	81	66	192	82	67
F: 100-250					115
G: 250-500			945		
H: 500-1.000	853				823
I: > 1.000		714		918	
Rapporto capoluogo / fascia A	213	143	50	230	137

(23) Poiché il calcolo delle incidenze demografiche relative e dell'indice di ponderazione è effettuato con un arrotondamento per difetto dei valori, l'ammontare complessivo dei voti ponderati entro ogni CM finisce per essere leggermente inferiore a 100 mila.

Questo procedimento prevede due deroghe. In primo luogo, se un Comune incide per più del 45% sulla popolazione complessiva della CM, i voti ponderati ad esso assegnati sono ridotti al 45% del totale dei voti, e i voti in eccedenza sono distribuiti proporzionalmente fra le altre fasce. Ad esempio, sebbene il Comune di Roma ospiti oltre i due terzi della popolazione della sua CM, ad essa sono stati attribuiti “solo” 44.982 voti ponderati. In secondo luogo, se una fascia demografica incide per più del 35% sulla popolazione complessiva, ad essa è assegnato “solo” il 35% dei voti ponderati, di nuovo con distribuzione proporzionale dei voti così trattenuti alle altre fasce dimensionali. Questo secondo vincolo è stato applicato alle fasce H di Torino, I di Milano, G di Bologna (ciascuna di queste fasce, peraltro, ospita esclusivamente il corrispondente capoluogo di CM) e, seppure con effetti trascurabili, alla fascia E di Napoli.

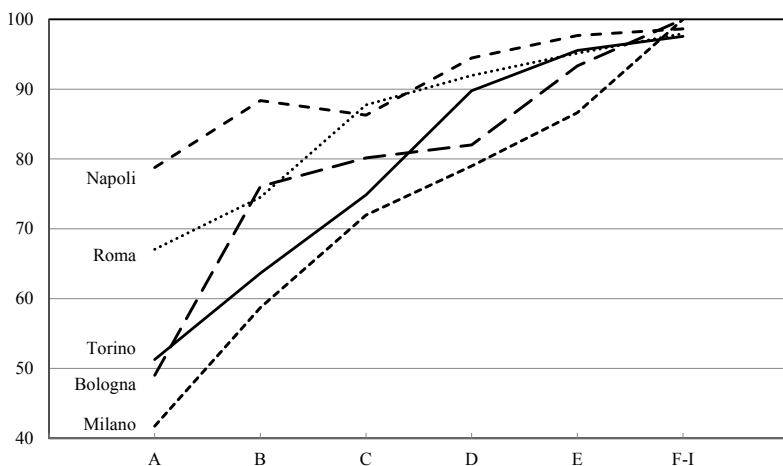
L'indice di ponderazione, ossia il “peso” del voto di un determinato elettore, varia in funzione dell'incidenza demografica della fascia dimensionale di riferimento di quell'elettore e del numero complessivo di elettori appartenenti a una stessa fascia. Al fine di applicare l'indice di ponderazione, occorre quindi distinguere i voti di elettori facenti capo a fasce dimensionali diverse; questa esigenza viene adempiuta dall'uso di schede elettorali colorate e dall'associazione di un colore distinto a ogni fascia dimensionale. Come si vede dalla tabella 5, l'indice di ponderazione assume valori alquanto variabili, compresi tra un minimo di 4 per gli elettori provenienti dai Comuni molto piccoli di Torino e Napoli e massimi compresi fra 714 e 945 nei Comuni capoluogo (tranne che a Napoli, l'insieme delle fasce F, G, H e I contiene un solo Comune: il capoluogo). Questi divari sembrano una patente violazione del principio “una persona, un voto” e rispecchiare una forte discrepanza nell'efficacia elettorale degli aventi diritto al voto. A titolo di esempio, il voto di un solo consigliere del Comune di Roma “vale” 918, ossia quanto l'insieme dei voti di ben 230 consiglieri di Comuni romani con non più di 3 mila residenti. I voti di tutti gli elettori facenti capo ai Comuni molto piccoli di Roma (519 aventi diritto, che generano 2.076 voti ponderati) “valgono” molto meno dei voti di appena tre consiglieri del capoluogo (2.754). Nelle altre CM, lo squilibrio è meno marcato ma rimane significativo.

La distorsione, tuttavia, è rovesciata, se si adotta un altro punto di vista. Ad esempio, nella Cm torinese, i Comuni molto piccoli danno conto del 9,5% della popolazione, del 57,5% degli elettori e (grazie all'entità ridotta dell'indice di ponderazione) dell'8,9% dei possibili voti ponderati. Viceversa, il capoluogo, pur ospitando il 38,8% della popolazione, dà luogo a solo l'1,1% degli elettori e al 35,7% dei voti ponderati. In altre parole, grazie all'implementazione (mediante l'indice di ponderazione) del principio "i voti non si contano ma si pesano", la forza elettorale degli amministratori in una data fascia dimensionale tende a rispecchiare l'incidenza demografica di quest'ultima. Inoltre, grazie alle deroghe introdotte nella determinazione dell'indice, viene impedito ai Comuni o alle fasce molto popolosi di avere una soverchiante forza elettorale. Sebbene la ponderazione dei voti e l'introduzione di alcuni aggiustamenti costituiscano uno strumento utile per tutelare la rappresentanza dei Comuni grandi (i cui amministratori/elettori sono relativamente pochi), è innegabile che alcuni elettori godano di una notevole forza elettorale, mentre altri (amministratori di Comuni piccoli) esercitano un'influenza decisamente ridotta. In definitiva, non sembra soddisfacente l'equilibrio cercato dal legislatore tra rappresentanza dei Comuni più grandi, e in particolare del Comune capoluogo, e rappresentanza dei Comuni più piccoli, data la frammentazione che caratterizza il nostro territorio²⁴. Questo squilibrio è efficacemente illustrato dal seguente esempio. Nelle elezioni per il Consiglio metropolitano di Roma Capitale, tre candidati (consiglieri comunali del gruppo di maggioranza presso il capoluogo) sono stati eletti ricevendo appena tre preferenze ciascuno (da parte di altrettanti membri dello stesso Consiglio, verosimilmente del loro stesso gruppo, che hanno generato 2.754 voti ponderati a candidato). Se una delle tre preferenze provenisse dal candidato stesso, per entrare in Consiglio metropolitano sarebbe bastato reperire appena altre due preferenze. All'altro estremo, un candidato ha raccolto ben 64 preferenze (16 da votanti di fascia A, 10 da fascia B, 10 da fascia C, 14 da fascia D e 14 da fascia E, per un totale di voti ponderati pari a 2.186) senza riuscire ad essere eletto.

(24) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 60 ss.

Dal punto di vista del singolo elettore, la consapevolezza di godere di una scarsa forza elettorale può costituire un ottimo incentivo per astenersi. Infatti, se si articola la partecipazione al voto per fascia dimensionale (questa articolazione è possibile proprio perché le schede elettorali sono scrutinate distintamente per fascia, si rileva come in tutte e cinque le CM gli elettori delle fasce “basse” (ossia dei Comuni più piccoli) si siano recati alle urne in misura apprezzabilmente inferiore agli elettori dei Comuni più grandi (figura 2). Si osserva un'evidente crescita dell'affluenza all'aumentare della fascia dimensionale di provenienza dell'elettorato; nelle fasce F-I (Comuni con oltre 100 mila abitanti) la partecipazione è stata pressoché universale (solo 3 elettori su 250 non hanno votato). Peraltro, la summenzionata istituzione di seggi elettorali decentrate nel territorio piemontese non pare abbia elevato, fra gli amministratori dei Comuni minori, la partecipazione elettorale rispetto a quella registrata in altre CM (ma è plausibile che l'affluenza sarebbe stata ancora più bassa in assenza di quei seggi decentrati).

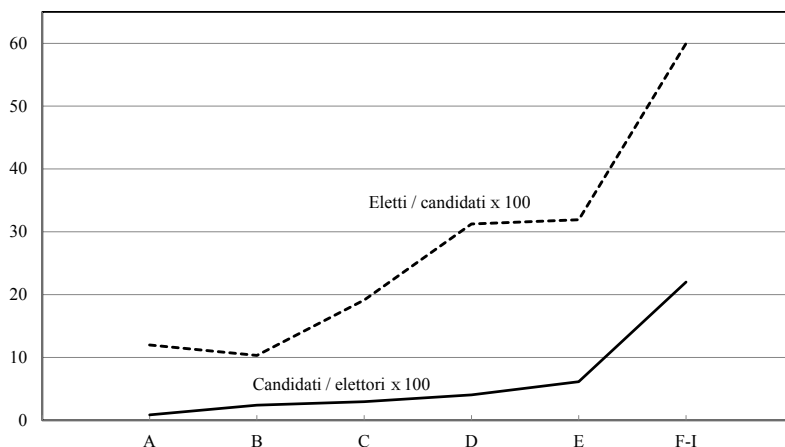
Fig. 2. Affluenza al voto (in termini percentuali) in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016, per fascia dimensionale del Comune di appartenenza.



Va, inoltre, sottolineato che l'indice di ponderazione viene calcolato in funzione degli *aventi diritto* al voto, non degli effettivi *votanti*. Il fatto che tutti o quasi gli elettori dei Comuni grandi abbiano espresso un voto valido, mentre molti elettori dei Comuni meno grandi si siano astenuti, ha l'effetto di *amplificare* ulteriormente il divario di "peso"; in altre parole, se Sindaci e consiglieri dei Comuni piccoli tendono a non votare, le preferenze dei loro colleghi contribuiscono ancora meno ai risultati finali. Un esame della tabella 3 evidenzia, infatti, che le singole liste, seppure in misura variabile, devono i loro voti ponderati (ossia la risorsa che effettivamente determina il numero di seggi loro attribuiti) in misura significativa alle preferenze degli elettori dei Comuni medio-grandi.

La fascia demografica di provenienza degli elettori non sembra influire solo sulla loro probabilità di recarsi alle urne, ma anche sulla probabilità di essere candidati e poi eletti. Infatti, come si evince dalla figura 3, la probabilità di un Sindaco o consigliere di essere candidato aumenta al crescere dell'ampiezza demografica del suo Comune; nei Comuni grandi (con più di 100 mila abitanti) la maggioranza dell'elettorato attivo è rientrata fra i candidati; un amministratore di fascia F-I ha una probabilità di essere candidato 25 volte superiore a quella di uno di fascia A. Inoltre, una volta che si è stati candidati, al crescere della fascia dimensionale del Comune, aumenta la probabilità di essere eletti: un candidato di fascia F-I ha una probabilità di essere eletto 5 volte superiore a quella di un candidato di fascia A. È verosimile che siano stati preferiti, sia nella formazione delle liste, sia nel comportamento di voto, amministratori capaci di attirare consensi di elettori "pesanti", o perché appartenenti allo stesso Consiglio comunale di questi ultimi o perché comunque più "visibili".

Fig. 3. Rapporto (x100) fra candidati ed elettori e fra eletti e candidati (in occasione delle elezioni dei Consigli metropolitani del 9 ottobre 2016), per fascia dimensionale del Comune di appartenenza.



Il ruolo relativamente marginale accordato, in ambito elettorale, agli amministratori dei Comuni più piccoli ha altre implicazioni importanti. Come si è visto (par. 1), le CM svolgono anche una funzione di indirizzo per l'esercizio delle funzioni delle Unioni di Comuni; la relazione di accompagnamento del disegno di legge Delrio evidenzia come la legge sia segnata «dalla volontà di fare dei Sindaci e dei Presidenti delle Unioni di Comuni la classe politica di base del governo locale e quindi anche, in una misura non piccola, del nostro ordinamento democratico e costituzionale». I Comuni che hanno dato vita a Unioni sono in misura prevalente piccoli (e i loro elettorati attivi e passivi per i Consigli metropolitani si concentrano infatti nelle fasce A e B). Il voto di ponderazione, nella misura in cui comprime la rappresentanza dei Comuni piccoli, lo fa anche nei confronti delle Unioni.

7. *Candidature deboli, decadenze, surroghe*

Le candidature ai Consigli metropolitani erano tutte autentiche, nel senso di effettivamente formulate al fine di attirare consensi, o alcune sono state formulate scientemente per non essere competitive, in quanto solo di facciata, di “bandiera”, funzionali ad omaggiare alcuni amministratori oppure a costruire una lista dalla lunghezza minima prevista dalla normativa? Si ricorda che ogni lista doveva avere un numero di candidati non inferiore alla metà dei seggi in palio e non superiore al numero dei seggi. Il dubbio appena esposto è legittimo: delle 339 candidature, ben 94 (il 28% del totale) non hanno ricevuto alcuna preferenza (neppure il candidato ha votato per se stesso)²⁵, e altri 31 e 14 (9 e 4%) ne hanno ricevute, rispettivamente, soltanto una o due: oltre il 40% delle candidature, dunque, è stato decisamente “debole”. Solo 10 candidature (il 3% del totale) hanno generato almeno 100 preferenze, e solo 53 (16%) ne hanno raccolte almeno 50.

Le candidature deboli si concentrano, com'era prevedibile, fra i candidati delle fasce dimensionali medio-piccole (il 45% delle candidature da Comuni fino a 100 mila abitanti ha raccolto al più due preferenze, contro il 19% nei Comuni con oltre 100 mila abitanti) e fra le donne (il 53% delle loro candidature non va oltre le due preferenze, contro il 36% fra i candidati uomo). Questo ultimo fatto, peraltro, contribuisce a dar conto del perché, nel complesso, le candidate abbiano ricevuto poche preferenze rispetto ai candidati uomo eppure siano riuscite a non essere penalizzate (a parità di numero di candidature) in termini di seggi. Inoltre, il ricorso a candidature non competitive varia in funzione dell'orientamento politico delle liste: si rileva un 49% di candidature deboli nel centro-destra, un 51% nelle liste civiche e un 49% nel M5S, contro il 24% nel centro-sinistra.

In ciascuna delle 5 CM qui esaminate, le elezioni nel Comune capoluogo hanno avuto luogo il 5 giugno 2016; la carica primaria del Sindaco di CM cesserà, salvo scioglimenti anticipati del suo Consiglio comuna-

(25) Un risultato analogo si è palesato nelle elezioni del Consiglio metropolitano di Cagliari (ottobre 2016): 11 delle 36 candidature non hanno raccolto neppure una preferenza. A Venezia (agosto 2015), 5 candidati su 36 non sono stati votati da nessuno.

le, dopo 5 anni (nel 2021, quindi) e, in quell'occasione, anche il Consiglio metropolitano sarà sciolto e nuove elezioni saranno indette entro 60 giorni. La durata massima dei Consigli ora operanti sarà dunque di circa 54 mesi, contro la durata programmatica di 60 mesi.

Diversi eletti al Consiglio metropolitano, tuttavia, sono entrati in carica nei propri Consigli comunali *prima* del giugno 2016. Quando il loro mandato giungerà a termine, questi eletti decadranno anche dai Consigli metropolitani²⁶ e dovranno essere sostituiti dai primi dei candidati non eletti delle loro liste metropolitane. Detto altrimenti, il fatto che molti eletti abbiano già svolto una parte significativa del loro mandato elettorale determinerà una serie di surroghe e quindi di variazioni nella composizione dei Consigli metropolitani. Ciò che forse non è stato previsto dalla normativa è che in un'elevata proporzione di casi non sarà possibile dare luogo alle surroghe, in quanto anche molti candidati non eletti perderanno lo *status* di consigliere comunale prima della fine del mandato del Consiglio.

A Torino, tra gli 8 eletti della lista Città di Città, uno durerà in carica solo 7 mesi e altri 4 cesseranno dalle loro cariche dopo 32 mesi. In quella lista ci sono solo 2 non eletti; quello con più preferenze potrà sostituire il primo cessato per 25 mesi per poi decadere pure lui, e l'altro non eletto potrà sostituire un collega per altri 12 mesi prima di cessare a sua volta dalla carica. Cinque dei 7 eletti M5S dovranno lasciare il seggio anzitempo (2 dopo 7 mesi, 1 dopo 20 e 2 dopo 32 mesi); 3 di quei seggi vacanti potranno comunque essere coperti da non eletti per gli interi 56 mesi. Lista Civica Territorio controlla 3 seggi, 2 dei quali potranno essere coperti per l'intero mandato, mentre nel terzo dovranno succedersi 2 non eletti. In tutto, i 18 seggi del Consiglio saranno occupati da 27 individui diversi (tra cui uno che non ha raccolto neppure una preferen-

(26) Più precisamente, tuttavia, «non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto Sindaco o consigliere in un Comune della Città metropolitana». Se ne vince (vedi anche F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 71), quindi, che per concretizzare la decadenza dalla carica di consigliere metropolitano per sopraggiunta fine del mandato di Sindaco o consigliere comunale occorra prima accertare che il consigliere non si sia ricandidato e, in caso contrario, attendere l'esito dell'elezione comunale. Non solo: il consigliere metropolitano in via di decadenza che dovesse essere ri-eletto in una diversa *lista* o persino in un diverso *Comune* pare che possa mantenere il seggio in Consiglio.

za), e comunque 5 saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi e 7 saranno vacanti per gli ultimi 12 mesi.

La lista C + Milano Metropolitana occupa 14 seggi, 6 dei quali non potranno essere coperti fino alla fine del mandato dagli attuali eletti e solo 3 dei quali potranno essere occupati da non eletti. Insieme per la Città Metropolitana vedrà 4 dei suoi 6 eletti lasciare i banchi prima della fine della consiliatura; candidati non eletti potranno subentrarvi senza ulteriori interruzioni. L'unico eletto di Città dei Comuni potrà rimanere in carica per l'intera durata del Consiglio; anche i 2 seggi della Lega Nord e il seggio unico di M5S saranno coperti per l'intera durata del Consiglio, anche se serviranno surroghe. Nel complesso, 33 candidati diversi (di cui 2 senza preferenze) si collocheranno nei 24 seggi del Consiglio metropolitano di Milano; 3 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e saliranno a 6 per gli ultimi 12 mesi.

A Bologna, il Partito Democratico ha conquistato 13 seggi; uno degli eletti decadrà 20 mesi dopo l'elezione del Consiglio o potrà essere sostituito per ulteriori 12 mesi, e altri 7 cesseranno dalla carica dopo 32 mesi. La lista, tuttavia, ospita solo 5 candidati non eletti, i quali rimangono in carica presso i loro Comuni anch'essi per soli 32 mesi. Uno dei 2 eletti di Uniti per l'Alternativa cesserà dopo 32 mesi, assieme a tutti i 9 candidati non eletti della stessa lista. Entrambi gli eletti di Rete Civica decadranno dopo 32 mesi; uno solo dei 7 non eletti non cesserà prima o contemporaneamente a loro. Anche l'unico eletto di M5S decadrà dopo 32 mesi, ma il primo dei non eletti gli potrà subentrare per il resto della durata del Consiglio. A Bologna "solo" 21 candidati (di cui uno privo di preferenze) andranno ad occupare i 18 seggi nel corso della consiliatura, ma ciò solo perché molti posti rimarranno vacanti: ben 10 seggi per gli ultimi 24 mesi.

M5S a Roma Capitale dovrebbe riuscire a coprire i suoi 9 seggi con 2 sole surroghe. Al contrario, solo 3 degli 8 seggi della lista Città della Metropoli potranno essere occupati continuativamente dagli stessi eletti per l'intera durata del Consiglio, e altri 3 potranno essere coperti continuativamente da più non eletti; 2 seggi rimarranno vacanti per gli ultimi 12 mesi. Territorio Protagonista avrà ancora maggiori problemi con i suoi 7 seggi: 4 consiglieri lasceranno i banchi entro i primi 20 mesi, e 5 seggi saranno vuoti a fine consiliatura. Nel complesso,

il Consiglio metropolitano di Roma Capitale ospiterà ben 36 persone diverse (di cui 2 senza preferenze) nei suoi 24 seggi; 2 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e diventeranno 7 negli ultimi 12 mesi.

A Napoli, infine, la Lista de Magistris dovrà ricorrere a diverse surroghe per coprire 4 dei suoi 9 seggi, 2 dei quali rimarranno comunque vacanti per gli ultimi 12 mesi. Fra i 7 seggi del Partito Democratico, solo 2 saranno coperti continuativamente; negli ultimi 12 mesi 5 seggi non saranno occupati da nessuno. Forza Italia potrà coprire solo uno dei suoi 5 seggi per gli ultimi 12 mesi della consiliatura. M5S, Napoli Popolare e Noi Sud, ciascuno con un seggio, dovranno ricorrere a surroghe per coprire l'intero mandato. Nel complesso, i 24 seggi napoletani richiederanno l'alternarsi di 39 candidati; negli ultimi 12 mesi della consiliatura solo 13 seggi saranno occupati.

Dunque – in assenza di scioglimenti anticipati di Consigli comunali che fanno capo agli attuali e futuri consiglieri metropolitani e al netto di possibili dimissioni a titolo individuale o decadenze per motivi diversi dalla cessazione dalla carica comunale, eventi che aggraverebbero ulteriormente la situazione – fra i 108 seggi nei 5 Consigli, quelli vacanti saranno ben 20 per gli ultimi 24 mesi di attività e saliranno a 41 per gli ultimi 12 mesi. Soltanto per 42 candidati eletti in prima istanza, e per 2 delle 21 liste con rappresentanza nei Consigli, ci sono i presupposti per un mandato pieno senza cessazioni.

Il succedersi delle decadenze, il ricorso consistente a surroghe e l'occasionale impossibilità di metterle in atto implicheranno, peraltro, equilibri politici cangianti entro i Consigli stessi. Inoltre, dei 49 candidati non eletti in prima istanza che potranno subentrare ad eletti decaduti, 9 non hanno raccolto alcuna preferenza nelle elezioni dell'ottobre 2016 e possono dunque ritenersi per nulla *rappresentativi*. Il quadro empirico appena delineato potrà migliorare, in parte, qualora alcuni dei non eletti potenzialmente subentranti (quelli con poche preferenze e/o che giungeranno presto alla fine della loro carica primaria) rinunciino all'opportunità di entrare in Consiglio. Analogamente, qualche spiraglio di maggiore continuità è offerto dalla legge Delrio laddove prevede che i consiglieri metropolitani cessino dalla carica solo in caso di mancata ri-elezione a Sindaco o consigliere comunale. Ad ogni modo, pare poco ragionevole dover fare affidamento su accadimenti del genere.

Infine, va sottolineato che anche sul piano della continuità della rappresentanza nei Consigli metropolitani i consiglieri espressi dai capoluoghi sono strutturalmente avvantaggiati: poiché la durata della consiliatura è dettata dalle elezioni comunali nel capoluogo, eventuali decadenze e surroghe possono riguardare *solo* consiglieri *non* provenienti dai capoluoghi.

8. *Alcune considerazioni conclusive*

Gli esiti della prima esperienza estesa di elezione indiretta dei Consigli metropolitani suggeriscono alcune riflessioni. In primo luogo, come si è detto, solo per 2 dei 5 Consigli²⁷ si è vista una sola lista conquistare la maggioranza dei seggi, ossia si è realizzata una maggioranza politicamente omogenea (nonché coerente con l'orientamento del Sindaco metropolitano, che – ricordiamo – presiede il Consiglio stesso). Negli altri 3 Consigli la formazione di maggioranze esigerà logiche coalizionali e si rischia di faticare a formare maggioranze (talvolta qualificate, secondo gli Statuti delle CM) necessarie per approvare regolamenti, piani e programmi, adottare schemi di bilancio e, in senso ampio, assumere le deliberazioni di loro competenza. Peraltro, può accadere che la maggioranza dei seggi in un Consiglio sia conseguita da una lista che abbia un orientamento politico divergente rispetto a quello del Sindaco metropolitano. Secondo il modello che emerge dalla legge Delrio, l'assenza di una maggioranza non ha conseguenze pregnanti, ad esempio in termini di fiducia, ma ne può senz'altro derivare una difficoltà nella collaborazione tra i due organi. È singolare che nei Comuni e nelle Regioni il sistema elettorale sia di tipo maggioritario, che consente di evitare un esito del tipo appena descritto, mentre per le CM il legislatore ha individuato un criterio proporzionale che – come si è visto – non garantisce il concretizzarsi di una maggioranza politicamente omogenea in Consiglio. Oltretutto, le riflessioni critiche sul sistema elettorale nelle CM hanno privilegiato la distinzione fra elezioni dirette e indirette, trascurando la distinzione fra regimi maggioritari e proporzionali.

Un altro tema attiene alla natura della competizione elettorale e della

(27) Tre su sette se si considerano anche i casi di Venezia e Cagliari.

risultante rappresentanza: partitica o territoriale? Per certi versi, sarebbe stato opportuno che l'offerta politica nelle elezioni dei Consigli fosse stata innovativa nelle forme e nei contenuti, rispecchiando istanze legate al territorio²⁸. Ma, come si è visto, quasi tutte le liste hanno avuto, come forse si poteva paventare, un chiaro orientamento politico o persino partitico. E, di converso, le liste civiche – che avrebbero potuto veicolare interessi territoriali trasversali e costituire uno strumento più consona di rappresentanza – hanno raccolto decisamente pochi consensi. Peraltro, questo argomento richiederebbe anche un'analisi dei programmi delle liste metropolitane e della campagna elettorale da esse condotta, ammesso che sul piano sostantivo siano esistiti.

Anche entro la dimensione strettamente territoriale, il ricorso alla ponderazione del voto in funzione dell'ampiezza demografica dei Comuni di provenienza degli elettori, se costituisce una tutela delle istanze dei Comuni maggiori nelle Cm, comporta anche conseguenze forse inattese. Sembra deprimere l'affluenza al voto fra gli amministratori dei Comuni piccoli, associarsi a un minore tasso di candidatura e di eleggibilità degli esponenti delle fasce demografiche "basse" e comprimere una rappresentanza delle Unioni di Comuni. Inoltre, il legame fra elezioni comunali del capoluogo e durata in carica del Consiglio comporta un'ulteriore fattore critico per la rappresentanza dei Comuni minori nei Consigli.

Il nesso appena richiamato fa sì che le cariche consiliari nelle Cm saranno interessate da un rilevante tasso di decadenze e conseguenti surroghe, e rischiano di risultarne compromesse la continuità dell'operatività dell'organo e la sua rappresentatività. Per giunta, come si è visto, un numero non trascurabile di seggi è destinato a rimanere vacante per un periodo di tempo significativo, così acuendo le problematiche qui evidenziate. Forse questo limite potrebbe essere attenuato imponendo la formazione di liste elettorali più lunghe e/o vincolando una quota delle candidature alla durata prevista delle cariche di provenienza, favorendo una rappresentanza di più lungo respiro (an-

(28) C. BACCETTI, A. MAGNIER, *The Italian 'Second Level' in Search of Identity: Transformation of the Province and the Birth of the Metropolitan City*, in *Revista catalana de dret public*, 52, 2016, pp. 1-21.

che se quest'ultima disposizione continuerebbe, di fatto, a penalizzare sistematicamente i Comuni con elezioni "fuori fase" rispetto a quelle del capoluogo). Si tratterebbe in ogni caso di introdurre un ulteriore aggravio nella formazione delle liste. Allo stato attuale, il sistema elettorale, per quanto riguarda l'espressione delle preferenze individuali, serve sì ad individuare chi andrà ad occupare i seggi consiliari, ma in misura non trascurabile (e forse non prevista dal legislatore) anche a stabilire un ordine di subentro fra i candidati.

Infine, quanto alla rappresentanza di genere, si è visto che le preferenze espresse dagli elettori hanno privilegiato i candidati uomo e che la maggior parte delle liste elettorali sarebbero inadempienti in relazione all'equilibrio di genere nelle candidature individuali, previsto dalla legge Delrio e che dovrà essere osservato a partire dalla fine del 2017. Si ricorda che le "quote rosa" si applicano solo alle elezioni comunali nei Comuni superiori a 5 mila abitanti, che anche laddove esistono tali quote la presenza di candidature femminili non garantisce l'effettiva elezione di donne e che la relativa scarsità di amministratrici locali potrà costituire un forte vincolo sulla formazione delle liste per le elezioni dei Consigli metropolitani.

