

 **federalismi.it**
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

17 NOVEMBRE 2021

federalismi.it

Fascicolo n. 26/2021



ISSN 1826-3534

Numero 26, 2021

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Comitato di direzione: Prof. Luisa Casseti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Annamaria Poggi; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: Prof. Federica Fabrizzi (Redattore Capo); dott. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; dott. Federica Grandi; dott. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; dott. Federico Savastano; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Federico Savastano (coordinatore); dott. Simone Barbareschi; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Eleonora Iannario; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola.

E-mail: redazione@federalismi.it



Sommario

EDITORIALE

- Riformare la pubblica amministrazione *acqui està el busilis; Dios nos valga!*, di *Mario Bertolissi*..... iv

SAGGI E ARTICOLI

- La libertà di manifestazione del pensiero ... in rete; nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. *Fake news, hate speech* e profili di responsabilità dei *social network*, di *Licia Califano*..... 1
- Gli obblighi dichiarativi in fase di gara. La decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato non ha chiuso la partita, di *Enrico Campagnano* 25
- Discrezionalità amministrativa-autonomia privata, autorità-consenso, potere-rapporto: diadi a confronto. E, quindi, la questione del se conviene essere volpe, riccio o magari un pacifico *thaumoctopus mimicus*, di *Maria Difino*..... 40
- Distacco e aggregazione di Comuni: prospettive normative ed economiche, di *Caterina Ferrario e Vittorio Ferri* 67
- Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitan, di *Giancarlo Gasperoni e Marina Caporale*..... 85
- La giurisdizione privata nel mondo digitale al tempo della crisi della sovranità: il “modello” dell'*Oversight Board di Facebook*, di *Aldo Iannotti della Valle* 144
- Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria, di *Maria Alessandra Sandulli* 168

OSSERVATORIO DI DIRITTO SANITARIO

- La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), di *Nicola Posteraro*..... 189

17 NOVEMBRE 2021

Cinque anni dopo. Le disfunzionalità
del sistema elettorale e la debole
efficacia rappresentativa dei Consigli
Metropolitani

di Giancarlo Gasperoni

Professore ordinario di Sociologia generale
Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

e Marina Caporale

Ricercatrice a tempo determinato
Università Telematica Leonardo da Vinci

Cinque anni dopo. Le disfunzionalità del sistema elettorale e la debole efficacia rappresentativa dei Consigli Metropolitan*^{*}

di Giancarlo Gasperoni

Professore ordinario di Sociologia generale
Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

e Marina Caporale

Ricercatrice a tempo determinato
Università Telematica Leonardo da Vinci

Abstract [It]: La legge n. 56/2014 (“Delrio”) ha uno dei suoi perni nella definitiva istituzione delle Città Metropolitane, cui sono affidate funzioni fondamentali per lo sviluppo del territorio. A cinque anni dalle prime elezioni e dall’insediamento di cinque Consigli Metropolitan, eletti secondo un modello indiretto, il contributo esplora la loro efficacia rappresentativa mediante un esame delle modifiche nella loro composizione, anche alla luce della rappresentanza territoriale e di genere. Si sviluppano quindi alcune considerazioni pertinenti in vista dell’imminente tornata elettorale metropolitana.

Abstract [En]: Law no. 56/2014 (“Delrio”) has, as its most distinctive feature, the establishment of Metropolitan Cities, which are entrusted with basic functions for territorial development. Five years after the first elections and the inauguration of five Metropolitan Councils, elected according to an indirect model, this paper explores their representation efficacy by examining the changes in their composition, not least from a standpoint of territorial and gender representation. Some pertinent considerations are developed in view of the upcoming new Council elections.

Parole chiave: Consigli Metropolitan; Città Metropolitane; sistema elettorale indiretto; efficacia rappresentativa; rappresentanza territoriale; rappresentanza di genere

Keywords: Metropolitan Councils; Metropolitan Cities; indirect election system; representation efficacy; territorial representation; gender representation

Sommario: 1. Introduzione. 2. Contesto e architettura istituzionale essenziale delle Città Metropolitane. 3. Il sistema elettorale dei Consigli Metropolitan. 4. La sostenibilità costituzionale del sistema elettorale indiretto. 5. Ponderazione demografica dei voti, rappresentanza di genere e coordinamento tra votanti. 6. Composizione iniziale, evoluzione effettiva e composizione attuale dei CM. 7. Altri indicatori della capacità deliberativa fra rappresentanza territoriale e politica. 8. Alcune riflessioni e proposte. Il nodo delle “rappresentanze” per una diversa consistenza istituzionale delle Città Metropolitane. **Appendice I.** Composizione iniziale, evoluzione effettiva e composizione attuale dei CM. **Appendice II.** Alcune motivazioni dei comportamenti di voto entro il CM di Bologna.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione

Cinque anni fa – il 9 ottobre 2016 – sono stati eletti i Consigli Metropolitani di Torino, Milano, Bologna, Roma Capitale e Napoli. In quell’occasione abbiamo analizzato il funzionamento del sistema elettorale e individuato alcuni suoi nodi problematici e possibili disfunzioni¹. Ora, a seguito della scadenza di quel mandato e in prossimità delle nuove elezioni che coinvolgeranno anche le Città Metropolitane già analizzate, torniamo ad esaminare le modifiche intercorse nella composizione di quei 5 Consigli Metropolitani (da ora: “CM”), giunti alla fine del loro mandato. Il lavoro adotta un approccio interdisciplinare, che combina la riflessione giuridica con l’analisi empirica propria degli studi elettorali. In particolare, il contributo prende in esame il modello elettorale indiretto dei Consigli Metropolitani, sottolinea i modi in cui la legge cerca di garantire forme adeguate di rappresentanza e li discute criticamente, richiama alcuni elementi disfunzionali emersi dagli esiti delle elezioni del CM tenute nell’ottobre 2016 e documenta l’evoluzione dei CM nel corso del loro mandato, ormai giunto a termine. Nel par. 2 richiameremo alcuni elementi salienti della legge n. 56 del 2014 (“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) – nota come “legge Delrio” – che ha istituito per la prima volta le Città Metropolitane, di cui i Consigli Metropolitani sono gli organi di secondo livello². Nel par. 3 è analizzata la normativa in materia di elezione dei CM, la cui sostenibilità costituzionale è affrontata nel par. 4. Passiamo poi, nel par. 5, ad esplorare in maggiore dettaglio le misure previste dalla legge Delrio a tutela della rappresentanza territoriale e di quella di genere nei CM e gli esiti effettivi delle consultazioni dell’ottobre 2016. Nel par. 6 (e, con maggiore minuziosità nell’Appendice I) si prenderanno in esame le variazioni effettive osservate nella composizione dei CM nel corso degli ultimi cinque anni e si sottolineeranno alcune anomalie. Il par. 7 prende in considerazione alcuni altri indicatori dell’efficacia rappresentativa e deliberativa dei CM. Infine, nel par. 8 saranno messi in evidenza alcuni nodi – che possono essere risolti solo con una più ponderata riflessione sull’effettiva natura delle Città Metropolitane nella loro concreta attuazione e sul modello elettorale individuato per i CM – risultanti dall’esame della legge e dalla giurisprudenza costituzionale sul modello di elezione indiretta, specie in relazione alla ponderazione demografica del

¹ M. CAPORALE, G. GASPERONI, *Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2016, pp. 1035-1067.

² Le Città Metropolitane ad oggi istituite sono 15: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma Capitale, Sassari, Torino e Venezia. In questa sede ci si sofferma sulle cinque Città Metropolitane interessate alle elezioni del 9 ottobre 2016: Bologna, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. Da segnalare il ritorno delle elezioni dirette nelle Città Metropolitane siciliane in cui, con legge n. 17 dell’11 agosto 2017, i consigli delle Città Metropolitane di Palermo, Messina e Catania e dei Liberi consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani avrebbero dovuto essere eletti direttamente dai cittadini. La Regione Sardegna, con legge regionale n. 7 del 12 aprile 2021, ha istituito la Città Metropolitana di Sassari. L’istituzione delle Città Metropolitane nelle Regioni a statuto speciale di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia deriva dalla qualificazione della legge Delrio come legge di “grande riforma economico-sociale” (art. 1, c. 5, legge n. 56/2014).

voto e alla necessità di ricorrere estesamente alla surroga di eletti decaduti dalla carica di Consigliere Metropolitan (con significative conseguenze sull'effettiva composizione e consistenza del Consiglio durante il mandato).

Grazie all'analisi delle variazioni della composizione dei CM nonché delle delibere da questi adottate nell'arco del loro mandato si dimostrerà come il sistema elettorale indiretto evidenzia numerosi punti critici sotto il profilo della rappresentanza politico-partitica, territoriale, di genere, che mettono in discussione non il sistema elettorale in sé che ha superato, fino ad oggi e sia pure con qualche scricchiolio, il vaglio di costituzionalità, ma la sua funzionalità effettiva e la sua coerenza con il "sistema" delle autonomie perseguito dal legislatore e in particolare con il ruolo delle Città Metropolitane nel nuovo sistema. Questo quando sono ormai prossime le elezioni nelle medesime Città Metropolitane oggetto di analisi (ma anche in altre) e mentre comincia a discutersi di un nuovo intervento di riforma del Testo Unico degli Enti Locali, d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) che contiene anche disposizioni di riforma delle Città Metropolitane e delle Province³.

2. Contesto e architettura istituzionale essenziale delle Città Metropolitane

Dopo un dibattito quasi trentennale, la legge Delrio ha istituito le Città Metropolitane in un periodo caratterizzato dall'adozione di una serie di riforme fortemente condizionate dalla crisi economica e dal clima politico nazionale conseguente, anticipando una riforma costituzionale che avrebbe dovuto ridisegnare la mappa del governo territoriale, dando rinnovato slancio alle Città Metropolitane e, contestualmente, sopprimendo le Province⁴. In questo scenario le Città Metropolitane mantengono

³ Nell'ottobre del 2021 è stato presentato uno schema di legge delega per la riforma del TUEL, "Delega al Governo per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e altre disposizioni per la funzionalità degli enti locali".

⁴ Non è possibile qui richiamare la vasta bibliografia che ha accompagnato e seguito il percorso di riforma costituzionale e quello della legge Delrio. Si veda almeno: F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016; G. CITRONI, M.T. GALANTI, S. PROFETI, *Amministrare o governare? L'implementazione delle nuove città metropolitane tra politica e politiche*, paper presentato al XXIX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015 (www.sisp.it/docs/convegno2015/109_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf); F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, UTET-WKI, Torino, 2017; M. DI GIULIO, S. PROFETI, *Eppur si muove, Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. XI, n. 3, 2016, pp. 311-340; D. MONE, *Città metropolitana. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, n. 8, 2014; G. PASTORI, *Aree metropolitane*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, UTET-WKI, Torino, 1987; F. PATRONI GRIFFI, *La Città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?*, in *federalismi.it*, n. 4, 2013; F. PINTO, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, UTET-WKI, Torino, 2010; S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in *issirfa.cnr.it*, 2012; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015; M. MISTRI, D. TRABUCCO, *La riforma delle Province e delle Città metropolitane in Italia. Una analisi critica*, CLUEP, Padova, 2015; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, 569 ss.; A. PUBUSA, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. III, 1999; M.R. RICCI, *La città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Il Mulino, Bologna, 2021; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7*

alcune delle caratteristiche che, nel corso degli ultimi tre decenni, avevano contrassegnato i precedenti tentativi di realizzazione; ma assumono anche una connotazione diversa, che, con le parole del legislatore, è determinata dalla “missione essenziale... di porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo”⁵.

Com'è noto, l'iter della prevista riforma costituzionale si è concluso con un referendum, tenutosi il 4 dicembre 2016, che ha avuto esito negativo⁶, per cui la legge Delrio, a Costituzione invariata, disciplina le Città Metropolitane quale attuazione della Costituzione, e in particolare l'art. 114 (art. 1, c. 5, legge n. 56/2014)⁷, in cui figurano tra gli enti costitutivi della Repubblica insieme a Comuni, Province, Regioni e Stato. È sempre la Costituzione ad attribuire allo Stato, inoltre, la competenza normativa esclusiva in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, c. 2, lett. p). Anche la legge Delrio si fa scrupolo di sottolineare che restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione (nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118) e che lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle Città Metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma⁸.

Il dato di partenza da considerare è che le Città Metropolitane sono definite dalla legge Delrio “enti territoriali di area vasta”, non enti locali, e che, a differenza dei Comuni e delle Province, non sono chiamate esplicitamente a rappresentare la comunità e a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo⁹. Così si esprime, per i Comuni, il c. 2 dell'art. 1 della legge n. 56 e il c. 2 dell'art. 3. Per le

aprile 2014 n. 56, Jovene, Napoli, 2014; C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle città metropolitane*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2019, p. 44 ss.; *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014, pp. 197-214; P. URBANI, *Are metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, agg. V, 2001; L. VANDELLI, la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO e C. TUBERTINI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Rimini, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2018; L. VANDELLI, *Città metropolitane*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, 2016, pp. 81-94; M. ZUPPETTA M. (2019), *Città metropolitane e strategie di sviluppo*, Maggioli, Rimini, 2019.

⁵ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1542, Relazione Introduttiva.

⁶ Su cui vedi L. VANDELLI, *Quali prospettive per il sistema delle autonomie, dopo il referendum del 4 dicembre 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2017, pp. 35-60; C. FUSARO, *L'ennesima riforma costituzionale fallita*, in A. CHIARAMONTE, A. WILSON (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2017*, Il Mulino, Bologna.

⁷ F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2015, p. 4.

⁸ Tra le fonti che definiscono la struttura delle Città Metropolitane occorre ricordare gli Statuti, cui la legge Delrio affida un ruolo rilevante nella definizione del modello delineato dalla stessa legge e che sono una chiave di lettura determinante per interpretare la concreta dimensione attuativa della Città Metropolitane e la relativa coerenza con il disegno legislativo, sia pure se orfano della riforma costituzionale in cui avrebbe dovuto incastonarsi. Per una analisi degli statuti delle Città Metropolitane si veda AA.VV., *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto* in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale 2014; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015.

⁹ Così, per i Comuni, il c. 2 dell'art. 1 della legge n. 56 e il c. 2, art. 3, e, per le Province, il c. 3 dell'art. 3 del d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL). A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una*

Province la legge Delrio, in attesa della riforma costituzionale, afferma che sono anch'esse enti territoriali di area vasta, come le Città Metropolitane, ma per esse rimane vigente la definizione di cui al c. 3 dell'art. 3 del d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) secondo cui “La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo”. Le Province, infatti, ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 267/2000, non modificato dalla legge Delrio, sono enti locali e pertanto la loro disciplina, stante la mancata approvazione della riforma costituzionale, rimane quella contenuta nel TUEL.

Il riferimento espresso, per le Città Metropolitane, all'“area vasta”, e quindi a un elemento *territoriale*, e non alle comunità, come collettività e *demos*, può essere letto alla luce delle riflessioni e del dibattito sviluppati sui concetti, evolutisi nel tempo, di area metropolitana e di città, ma anche alla volontà di attribuire al nuovo ente un insieme di funzioni diverso da quello di Comuni e Regioni e, diversamente, anche da quello delle Province, anch'esse riformate (ma, evidentemente, non cancellate) dalla legge Delrio. Nel disegno della legge Delrio, infatti, si immagina un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i Comuni e le Regioni) e da enti a carattere associativo (come le Unioni di Comuni), nonché da enti i cui organi sono volutamente composti anche dai sindaci, consiglieri comunali e presidenti di Unione (come le Città Metropolitane). In tale prospettiva le Città Metropolitane 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”¹⁰.

Mentre per le Città Metropolitane la legge Delrio immagina un percorso evolutivo e di progressiva affermazione, viceversa si appropria alle Province come ad enti in via di estinzione. Esse sono infatti incise dalla legge solo per quanto utile a corrispondere alle esigenze nate dal fallito tentativo di riforma per decreto legge e alla sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013¹¹ anticipando, per quanto possibile, “il disegno di dar vita a un ente di area vasta, i cui organi siano espressione diretta dei sindaci, dotato di poche ma essenziali funzioni di coordinamento e di indirizzo. In una parola, sostanzialmente il progetto già oggi sotteso al disegno di legge costituzionale di abolizione delle province...”¹². Se le Città Metropolitane sono nuovi “enti di governo e di coordinamento forte”, le Province sono concepite quali “enti territoriali al servizio dei comuni” per l'esercizio ottimale delle loro funzioni – enti “deboli”,

sindrome bipolare?, in *Le Regioni*, n. 4, 2016, p. 673.

¹⁰ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1542, Relazione introduttiva.

¹¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 220 del 19 luglio 2013. La sentenza, ampiamente commentata, dichiarava l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, sia degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012 con cui si procedeva alla riforma delle Province. Vedi N. MACCABIANI, *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013*, e G. SAPUTELLI, *Quando non è solo una “questione di principio”*. I dubbi di legittimità non risolti della “riforma delle Province”, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 3157 ss.

¹² Ancora la Relazione introduttiva, d.d.l. 1542, *cit.*

dunque, destinati a mantenere solo le strutture necessarie per le poche funzioni fondamentali e per il ruolo di coordinamento in settori definiti e individuati¹³.

L'incompiuta soppressione delle Province grava in qualche modo sulla piena attuazione delle stesse Città Metropolitane, un ente strutturalmente diverso ma che ne ha di fatto finito per assorbirne alcuni tratti fondamentali, fagocitandole¹⁴.

Senza potere qui riassumere il dibattito che ha accompagnato l'attuazione delle Città Metropolitane, possiamo dire che la loro vocazione è in via di principio definita, dal punto di vista *oggettivo*, dall'attribuzione di funzioni fondamentali di coordinamento delle funzioni comunali e di raccordo tra gli interessi dei Comuni e quelle dei diversi attori locali; dal punto di vista *soggettivo* dalla configurazione di un sistema di governo di secondo grado ispirato a modelli di tipo cooperativo/associativo, delineando un nuovo e diverso paradigma di integrazione nato per superare i problemi di sovrapposizione e una dispersività che hanno spesso gravato i governi locali¹⁵.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, in estrema sintesi, le funzioni attribuite alle Città Metropolitane dalla legge Delrio (art. 1, cc. 44 e 46), sono: l'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; la pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità, la viabilità, l'assicurazione della compatibilità e della coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche mediante sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative; la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione. A queste si aggiungono le funzioni già spettanti alle Province, tra cui la programmazione della rete scolastica, l'edilizia scolastica, la tutela e valorizzazione ambientale, nonché le altre funzioni che le Regioni attribuiranno alla Città Metropolitane in esito ai processi di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province. La scelta di fondo è stata infatti quella di attribuire alle Città Metropolitane le funzioni della Province arricchite da poche essenziali nuove funzioni fondamentali in grado di

¹³ F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Rassegna Astrid*, n. 11, 2014; F. PIZZETTI, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Rassegna Astrid*, 2, 2014.

¹⁴ Sulla condizione delle Province vedi, *ex multis*, C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali organizzativi*, in *federalismi.it*, 6 marzo 2019; P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 31 gennaio 2018; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3, 2015; C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla l. 56/2014*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n. 2, 2016.

¹⁵ C. TUBERTINI, *La Città metropolitana tra Regione, Comuni e Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Rivista online di Urban@it*, n. 1, 2015.

assicurare all'ente il salto di qualità verso il governo dell'area metropolitana, che è il suo scopo e la sua missione istituzionale¹⁶.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la legge Delrio, anticipando la fallita riforma costituzionale, individua solo due livelli territoriali di rappresentanza diretta: le Regioni e i Comuni. Come già anticipato, le Città Metropolitane non corrispondono a questo modello e realizzano un sistema di governo di secondo grado, assolvendo piuttosto a un ruolo di coordinamento quale nuovo livello di governo di area vasta, “chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana”¹⁷.

Anche da questi presupposti la legge fa derivare la scelta di mantenere un meccanismo elettorale diretto per i livelli territoriali di rappresentanza diretta (appunto Regioni e Comuni), mentre si è optato per un modello elettorale di secondo grado per gli organi assembleari di Città Metropolitane e Province, eletti con una procedura di voto indiretto (vedi oltre)¹⁸.

La legge Delrio costituisce un assetto di organi inedito per le Città Metropolitane (e per le Province), in cui elimina l'organo esecutivo per eccellenza, la giunta, e introduce una struttura tripolare in cui tutti gli organi sono espressione dei Comuni che fanno parte della Città Metropolitana: Sindaco Metropolitano, Conferenza Metropolitana e Consiglio Metropolitano. Questa coincidenza è sottolineata dalla Relazione di accompagnamento al disegno di legge secondo cui gli organi delle Città Metropolitane sono composti dai sindaci dei Comuni di maggior peso demografico “perché nessuno meglio di essi può conoscere i problemi dell'area, fare sintesi, operare in una prospettiva capace di guardare al futuro più che al presente e pensare in grande più che avere a cuore la peraltro legittima difesa delle comunità minori”.

In estrema sintesi si richiamano le caratteristiche e competenze degli organi delle Città Metropolitane determinate dalla legge. Il sindaco del comune capoluogo della Città Metropolitana è di diritto il Sindaco Metropolitano, il quale, tra le 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. 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 Città Metropolitana. Il Consiglio Metropolitano è l'organo “di indirizzo e di controllo” della Città

¹⁶ Camera dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1542, Relazione introduttiva.

¹⁷ Camera dei Deputati, *cit.*

¹⁸ Sull'adeguatezza della definizione dei nuovi sistemi di elezione degli organi delle Città Metropolitane quali “indiretti” o “di secondo grado”, vedi 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 *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 2015, pp. 472-481.

Metropolitana, i cui membri elettivi sono scelti mediante un voto “ponderato” tra e dai sindaci e consiglieri dei Comuni che fanno parte della Città Metropolitana (vedi oltre)¹⁹. Rimane, dunque, in capo tanto al CM quanto al Sindaco Metropolitan l’amministrazione attiva dell’ente, mentre alla Conferenza Metropolitana spettano compiti sostanzialmente consultivi. Gli statuti delle Città Metropolitane, nel rispetto delle disposizioni della legge Delrio, possono precisare “altre” funzioni di Sindaco e Consiglio Metropolitan.

Dal testo della legge si coglie che il rapporto tra gli organi della Città Metropolitana, in assenza di un organo esecutivo, si sottrae peraltro alle regole da tempo consolidate per gli enti locali in ordine al vincolo della fiducia. La cessazione del mandato degli organi, in particolare di Sindaco e Consiglio Metropolitan, rimane consegnata *solamente* alla cessazione del mandato del comune capoluogo, che determina la caduta degli organi²⁰, non esistendo una norma che preveda lo scioglimento del CM, ad esempio, nel caso di mancato raggiungimento di un numero minimo di componenti (vedi oltre).

Dal quadro sinteticamente ricostruito si intende il riferimento alle Città Metropolitane come “casa dei Comuni” o “comunità di sindaci”. E questa impostazione “orizzontale”, di collegamento oltre che di coordinamento dei Comuni, per la soluzione dei problemi di area vasta, è nuova e diversa da quella preesistente articolata per strati (a “millefoglie”), che ambisca a configurare, in concreto, un vero e proprio “sistema” locale, in cui prevalgono logiche di integrazione su quelle di separazione e in cui il sistema elettorale indiretto gioca un ruolo significativo²¹.

3. Il sistema elettorale dei Consigli Metropolitani

Il CM 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 Città Metropolitana. Il CM è composto dal Sindaco Metropolitan e da: 24 Consiglieri nelle Città Metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; 18 Consiglieri nelle Città Metropolitane con popolazione residente superiore a 800 mila e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; 14 Consiglieri nelle altre Città Metropolitane.

¹⁹ G. VESPERINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2014, pp. 786-794; AA.VV., *Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto*, in numero speciale di *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2014.

²⁰ F. PIZZETTI, *La riforma...*, cit. Nell’Appendice I, tuttavia, si dà notizia di casi in cui le dimensioni minime previste dal TUEL – all’art. 141, c. 1, lett. b), punto 4 – per consigli comunali e provinciali vengono interpretate come valide anche per i CM.

²¹ Così L. VANDELLI, *Quali prospettive...*, cit., pp. 39-40, secondo cui “nel sancire per gli organi di Città metropolitane (normalmente) e Province (sempre) una elezione indiretta, la legge mette in discussione il modello a strati, a ‘millefoglie’, che ha ispirato tutta la nostra tradizione”.

Tutti gli statuti qualificano espressamente il CM come l'organo avente funzioni normative, deliberative, di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città Metropolitana²².

Il rapporto tra l'organo assembleare e i Comuni del territorio che emerge dalla composizione di questo organo è un elemento caratterizzante la Città Metropolitana, che – come si è già detto – non rappresenta direttamente le rispettive comunità, ma è chiamata a un ruolo di coordinamento dell'azione dei Comuni compresi nel loro territorio. In questa prospettiva appare condivisibile l'osservazione secondo cui sindaci e consiglieri comunali eletti negli organi delle Città Metropolitane sono chiamati a svolgere anche funzioni loro assegnate in un altro ambito di esercizio, appunto quello metropolitano²³.

Il vincolo con i Comuni in cui i Consiglieri Metropolitani sono incardinati è determinante, al punto che quando cessa il mandato nel comune in cui sono eletti si conclude anche quello nel CM. Per questo particolare vincolo è evidente che i criteri di selezione e i sistemi elettorali previsti per i sindaci e i componenti delle assemblee comunali (compresi quelli che riguardano la rappresentanza di genere) determinano la platea dei possibili eletti (nonché degli elettori) anche in questa sede.

L'elezione dei componenti dei CM avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati – scelti, lo ricordiamo, tra i consiglieri comunali e i sindaci dei Comuni che costituiscono la Città Metropolitana – non inferiore alla metà e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere. Una lista deve essere sottoscritta da almeno il 5% degli elettori. I candidati di uno stesso genere non possono costituire oltre il 60% dei candidati. Questo vincolo previsto dalla legge Delrio sarà applicato, tuttavia, solo dopo che siano trascorsi 5 anni dalla data di entrata in vigore della legge; il vincolo, quindi, non era in vigore nelle elezioni del 2016, ma lo è per le elezioni metropolitane a partire dal 2019.

Gli elettori esprimono un voto per una delle liste e, se vogliono, anche una sola preferenza 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 oltre). I Comuni e gli elettori da essi espressi, dunque, non hanno tutti il medesimo peso ai fini della formazione del CM (vedi oltre, par. 4).

Lo spoglio delle schede è seguito dal calcolo della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista. Ad ogni lista sono attribuiti i voti espressi a suo favore 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

²² A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città ...*, cit., p. 690.

²³ G. VESPERINI, *La legge "Delrio" ...*, cit.; C. TUBERTINI, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, n. 16, 2016, pp. 1-8. Per L. VANDELLI, *Quali prospettive...*, cit., attraverso il riconoscimento ai sindaci e ai consiglieri comunali della responsabilità di perseguire (anche) gli interessi di area vasta dei territori, si rafforza la centralità del Comune, come cellula di base dell'intero sistema delle autonomie locali.

l'indice di ponderazione corrispondente (ossia, di nuovo, la somma dei voti ponderati)²⁴. I seggi sono attribuiti alle liste con il metodo d'Hondt, seguendo quindi un principio di allocazione proporzionale. 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.

È opportuno a questo punto sottolineare che la legge Delrio prevede, per la formazione degli organi delle Province, procedure apprezzabilmente diverse, su alcuni punti, rispetto a quelle prescritte per le Città Metropolitane. Il presidente della Provincia – che ne presiede il Consiglio – è eletto con modalità *diretta* dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della provincia; possono candidarsi alla carica *tutti* i sindaci della provincia, purché il loro mandato non scada entro 18 mesi dalla data delle elezioni. Dunque, il sindaco del comune capoluogo non presiede, di diritto, il Consiglio Provinciale (a differenza del sindaco del comune capoluogo di una Città Metropolitana, che ne è *ipso facto* Sindaco Metropolitano). Il presidente provinciale rimane in carica per quattro anni, ma decade (come il Sindaco Metropolitano) se cessa dall'incarico di sindaco. Pertanto, a differenza del Sindaco Metropolitano (che in teoria rimane in carica cinque anni, in quanto il suo mandato coincide con quello di sindaco comunale), il presidente provinciale può decadere prima (in assenza di alcun vincolo tra la durata delle due cariche che ricopre: presidente e sindaco). Il Consiglio Provinciale (di dimensioni minori rispetto al CM) è eletto secondo modalità assai simili a quelle del CM ma dura in carica appena due anni, anziché i cinque dei CM. Ciò probabilmente attenua l'impatto delle decadenze dei Consiglieri in corso di mandato che affligge, come vedremo, i CM.

Se è vero che la legge Delrio immaginava la rapida soppressione delle Province e, nel caso della loro sopravvivenza, un ruolo istituzionale e di governo del territorio diverso rispetto a quello delle Città Metropolitane, non si intendono fino in fondo le ragioni di questa disparità. I tempi piuttosto concitati di approvazione della legge spiegano solo in parte certe soluzioni, che appaiono quanto meno affrettate. Ha probabilmente giocato un ruolo anche la necessità, rimarcata nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge, di avere Città Metropolitane immediatamente operative, da cui è derivato anche l'impegno a rendere da subito attivabili le procedure elettorali per le quali la legge prevede uno specifico

²⁴ L'Ufficio Elettorale della Città Metropolitana di Milano si è comportato in maniera leggermente diversa nelle elezioni dell'ottobre 2016: anziché determinare “la cifra individuale ponderata dei singoli candidati sulla base dei voti di *preferenza* ponderati”, come prescrive la legge Delrio (art. 1, c. 37, lett. b; corsivo nostro), alla cifra individuale ponderata effettivamente calcolata si è sommata anche la cifra elettorale ponderata della *lista* cui appartiene il candidato. Questa modalità di calcolo è priva di effetti pratici (attua un innalzamento di entità assoluta identica di tutte le cifre individuali ponderate di candidati appartenenti a una stessa lista), ma – e non si può escludere che sia questo il motivo della sua adozione – rende meno evidente il fatto che alcuni candidati non hanno ricevuto neppure una preferenza (vedi oltre).

sistema di secondo livello, salvo rinviare, a determinate condizioni, alla possibilità per le Città Metropolitane di utilizzare un sistema ad elezione diretta.

La possibilità di un sistema elettorale a suffragio diretto per il Sindaco e per il CM è contemplata dalla legge Delrio, ma rinviata al verificarsi di alcune condizioni ardue da realizzare: approvazione di una legge statale sul sistema elettorale metropolitano (tuttora inesistente, anche se sono stati presentati diversi disegni di legge in Parlamento); specifica previsione negli statuti delle Città Metropolitane (per ora contenuta solo negli statuti delle Città Metropolitane di Milano, Roma Capitale e Napoli²⁵ nonché, in termini meno definiti, Genova, Venezia e Reggio Calabria²⁶); articolazione del territorio del comune capoluogo in più Comuni o “zone dotate di autonomia amministrativa”, a seconda che si tratti di Città Metropolitane superiori o inferiori ai 3 milioni di abitanti (procedura non avviata in nessuna Città Metropolitana).

La possibilità di ricorrere ad elezioni dirette non è contemplata invece per le Province, per le quali comunque le regole del sistema elettorale indiretto, come accennato, sono in parte diverse.

In un percorso particolarmente accidentato la Regione Sicilia aveva introdotto un regime di elezione diretta poi dichiarato incostituzionale, innescando una riflessione sulla tenuta costituzionale complessiva delle elezioni di secondo grado, su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

4. La sostenibilità costituzionale del sistema elettorale indiretto

La legittimità costituzionale e la complessiva opportunità e sostenibilità del sistema di voto di secondo livello sono state affrontate in prima battuta nel dibattito che, dentro e fuori il Parlamento, ha portato all'approvazione della legge Delrio²⁷. In primo luogo l'attenzione della dottrina si concentrò sul possibile conflitto con il principio autonomistico, di cui all'art. 5 della Costituzione. Con diverse sfumature l'interpretazione prevalentemente emersa fu che il sistema di elezione indiretta non fosse in contrasto con questo principio, in quanto la relazione tra eletti e comunità di riferimento non sarebbe stata interrotta bensì interpretata, in modo costituzionalmente legittimo, dal legislatore ordinario nei

²⁵ Art. 16, comma 1 e art. 22, comma 2, Statuto di Roma Capitale; artt. 20 e 24, Statuto della Città Metropolitana di Milano; art. 18 e art. 4, comma 7, Statuto della Città Metropolitana di Napoli.

²⁶ Si tratta di disposizioni piuttosto vaghe, che non paiono utili alla formalizzazione della possibilità di prevedere un sistema di elezione diretta: art. 14, comma 2, Statuto della Città Metropolitana di Genova; art. 10, comma 2, Statuto della Città Metropolitana di Venezia; art. 26, comma 3 Statuto della Città Metropolitana di Reggio Calabria.

²⁷ Si segnala in particolare il contributo del cosiddetto “Gruppo dei Saggi”, composto da 48 giuristi italiani, che ha espresso una *Relazione Finale* recante *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del DDL n. 1542 - Parere sugli aspetti giuridici dell'Appello dal titolo “Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”, del 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse università italiane*. In tale documento si sostiene, in sintesi, che non si può “con legge ordinaria sopprimere le funzioni di area vasta delle Province e attribuirle a Regioni e Comuni... né trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi... né rivedere con una legge generale gli ambiti territoriali di tutte le Province”. Si veda anche il testo finale dell'*Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali* dell'11 ottobre 2013.

modi definiti dalla legge Delrio²⁸. L'art. 5 non imporrebbe neanche che tutti i livelli di autonomia siano disciplinati attraverso la garanzia di un eguale principio di rappresentanza che contempli, nel caso, l'elezione diretta dei rispettivi organi. In questo ordine di idee viene letto prevalentemente anche l'art. 114 della Costituzione, in quanto dalla natura costituzionalmente necessaria di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, enti costitutivi della Repubblica, non deriverebbe in modo vincolante che gli organi di tali enti debbano essere direttamente eletti²⁹.

Alcuni autori hanno sottolineato la natura della Città Metropolitana, che, a differenza di quella del Comune e degli altri enti territoriali, si contraddistingue per la sua principale vocazione allo sviluppo strategico del territorio e di raccordo e coordinamento tra altri enti territoriali, un ente "prevalentemente relazionale, piuttosto che regolativo", e che quindi trascende dalla tradizionale relazione tra la comunità, la sua rappresentanza e l'espressione diretta dei propri rappresentanti. In questa prospettiva troverebbe legittimazione la "rappresentatività attenuata" delle Città Metropolitane (ma anche delle Province)³⁰. Altri autori hanno parlato, a questo riguardo, di una "rappresentanza territoriale" e non politico-amministrativa a livello locale, per marcare il distacco dagli enti di governo del territorio quali enti della "democrazia locale"³¹, salvo precisare che, tra gli organi delle Città Metropolitane, competerebbe una rappresentanza maggiormente connotata in senso politico al CM e una in senso territoriale alla Conferenza³².

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 50 del 2015³³, si sofferma proprio su questi aspetti, con argomentazioni che sono state ampiamente criticate e ritenute dai più poco esaustive e convincenti³⁴. In

²⁸ P. CARETTI, *Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, n. 190, 2013; L. VANDELLI, *La provincia italiana nel cambiamento. Sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 46, 2013, pp. 90-103; O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2013.

²⁹ E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado" a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, n. 190, 2013, pp. 1-7; S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 190, 2013, pp. 1-5. Alcune argomentazioni a favore e contro la compatibilità del sistema di elezione indiretta con la Carta Europea delle Autonomie Locali erano state considerate dal "Gruppo dei Saggi" nell'appello rivolto alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari di Camera e Senato, *cit*.

La Corte Costituzionale ha peraltro precisato che l'art. 114 della Costituzione "non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro" (sentenza n. 274 del 2003).

³⁰ C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo. Il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2014.

³¹ A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città ...*, *cit.*, p. 674.

³² G. MOBILIO, *La città metropolitana. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 478 ss. Sia consentito anche rinviare a M. CAPORALE, *La perdurante politicità degli enti di area vasta e le elezioni "di secondo livello" nei Consigli di Province e Città metropolitane*, in E. CARBONELL PORRAS, G. PIPERATA (a cura di), *La riforma del governo locale in Italia e in Spagna*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 271 ss.

³³ La Corte interviene sulla base dei ricorsi presentati dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia su 58 commi dell'unico articolo della legge Delrio n. 56 del 2014. Con riferimento alle Province il problema si era posto già in relazione al primo tentativo di riforma su cui era intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza n. 220 del 2013. La Corte in questa occasione però aveva limitato le sue valutazioni all'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza per realizzare una riforma "dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione", non affrontando il nodo della rappresentanza indiretta prevista per le Province (e di cui

primo luogo, e piuttosto sbrigativamente, richiamando propria precedente giurisprudenza, alla Corte non è parso condivisibile il tentativo di ricondurre il termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al c. 2 dell’art. 1 della Costituzione, e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare negli enti territoriali. È più solido il richiamo alla precedente giurisprudenza (sentenza n. 365 del 2007) e alla natura costituzionalmente necessaria degli enti di cui all’art. 114 della Costituzione, nonché al principio autonomistico di cui all’art. 5, da cui la Corte trae la conclusione che tali disposizioni costituzionali non implicano l’automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti (sentenze della Corte Costituzionale nn. 274 del 2003 e 365 del 2007).

Sembra invece meno convincente il richiamo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 96 del 1968, nella quale si era affermata la compatibilità, in astratto, di forme elettive “indirette” secondo le nuove modalità delineate dalla legge Delrio, in quanto “prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato” e cioè per il Presidente della Repubblica, risultando tale riferimento non applicabile al caso analizzato e sostanzialmente non riportabile alle elezioni degli organi del sistema locale³⁵. Inoltre, rispondendo in specifico sulla legittimità della particolare condizione di scelta del Sindaco Metropolitano che di diritto è il sindaco del comune capoluogo della Città Metropolitana, la Corte si limita ad affermare che tale previsione non è irragionevole in fase di “prima attuazione” del nuovo ente, in considerazione del particolare ruolo e dell’importanza del comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città Metropolitana; inoltre, secondo la Corte, tale previsione non è, comunque, irreversibile, vista la

al d.l. n. 201 del 2011 convertito nella legge n. 214 del 2011 e al d.l. n. 95 del 2012 convertito nella legge n. 135 del 2012). La sentenza sembra riprendere alcune delle argomentazioni proposte dal “Gruppo dei Saggi”, su cui vedi nota 27 e 29. Per i commenti alla sentenza n. 50/2015 vedi, in generale, A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI e 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; G. MOBILIO, *Le Città Metropolitane non si toccano: la corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2015, p. 489 ss.; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *forumcostituzionale.it*, 2015. Il riferimento più contestato è quello alla sentenza n. 96/1968, a suo tempo commentata da L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1968, p. 1534 ss., come nota in particolare S. MANGIAMELLI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2013, p. 4; vedi anche G. SERGES, *L’istituzione delle città metropolitane...*, cit.

³⁴ S. BARTOLE, *Legislature statale e corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. 60, n. 2, 2015, pp. 456-462; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L’emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. 60, n. 22, 2015, pp. 463-471; G. SERGES, *L’istituzione...*, cit.

³⁵ La Corte, peraltro, ancora ai principi di adeguatezza e di differenziazione “la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”, andando così oltre la censura specifica rivolta alle Città Metropolitane, dal momento che la legge n. 56 del 2014 generalizza il sistema dell’elezione indiretta per tutti gli enti intermedi fra Regioni e Comuni (Città Metropolitane e Province).

possibilità di optare per l'elezione diretta del Sindaco Metropolitan alle condizioni previste dalla legge Delrio e secondo le specifiche disposizioni che anche gli statuti devono, nel caso, contenere sul punto. Una spiegazione debole, che sembra legittimare la scelta della legge Delrio in virtù delle “attenuanti” considerate.

Più dibattute le altre argomentazioni della Corte sulla compatibilità o meno con la Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL) nella parte in cui prevedrebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta³⁶. La Corte afferma, discutibilmente, la natura di documento “di mero indirizzo” della CEAL, e quindi la sua inidoneità ad attivare la violazione dell'art. 117, c. 1, della Costituzione, e rivendica l'autonoma regolazione nazionale di questi aspetti laddove considera che la stessa Carta riconosce le competenze di base delle collettività locali stabilite dalla Costituzione o della legge all'interno di ogni Stato. Viene inoltre ritenuto dirimente il rilievo che l'espressione usata dalla Carta, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “*freely elected*”, ha “un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate”. L'effettiva rappresentatività non sarebbe pregiudicata, per tali enti, da elezioni indirette in quanto, nel caso della legge Delrio, sono previsti meccanismi alternativi che permettono comunque di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti, in sostanza identificati nella decadenza automatica dalla carica di secondo grado in caso di perdita della carica di amministratore comunale e dalla conseguente, necessaria sostituzione dei Consiglieri decaduti (vedi oltre). Tali meccanismi – osserva la Corte – non sono considerati e nemmeno richiamati dalle Regioni come oggetto del ricorso alla Corte Costituzionale, neanche in relazione ai compiti effettivi affidati ai nuovi enti di area vasta. In sostanza la Corte sostiene che, pur individuando nei cittadini i “portatori degli interessi coinvolti” e dunque, in definitiva, la “comunità di riferimento”, il sistema di decadenza dagli organi di secondo livello e di conseguente surrogà e sostituzione previsti dalla legge Delrio compensino in modo sufficiente le esigenze di rappresentanza e di democrazia, che sono il cuore della disciplina della CEAL, anche in presenza di un sistema elettorale indiretto. E quasi muove un rimprovero ai ricorrenti che

³⁶ Ricordiamo che la traduzione italiana dell'art. 3 della CEAL 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”. Sulla disomogeneità delle autonomie locali in Europa e con rilievi critici della stessa Carta dell'autonomia, vedi almeno T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0174_giupponi.pdf), 2005.

avrebbero fondato le questioni di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina (art. 1, c. 25 per le Città Metropolitane e art. 1, c. 65 e 69 per le Province), né ai compiti attribuiti alle Città Metropolitane (e alle Province). Di tutte le argomentazioni della Corte deve essere sottolineata questa in particolare, anche se si tratta di un fugace riferimento, con cui la Corte sembra avallare la correlazione tra le funzioni e, più in generale, lo scopo con cui sono state istituite le Città Metropolitane e il sistema elettorale indiretto. L'esaltazione del Comune come ente cui compete principalmente la rappresentanza della comunità di riferimento e il ruolo di coordinamento, più volte sottolineato delle Città Metropolitane, sostengono la scelta del Legislatore e l'interpretazione della Corte che sposa il "sistema" delle autonomie che complessivamente emerge dalla legge Delrio eppure sembra provocare i ricorrenti a proporre argomentazioni più puntuali e su aspetti che forse, secondo la Corte, presentano qualche aspetto su cui avrebbe potuto intervenire in modo più articolato. Ad ulteriore conforto dell'interpretazione di legittimità costituzionale del sistema elettivo indiretto, la Corte sottolinea, come si è già accennato, la possibilità contemplata dalla legge Delrio, di prevedere un alternativo sistema elettorale diretto, alle condizioni definite dalla legge per il Sindaco Metropolitan e anche per il CM.

Un certo dibattito e una significativa giurisprudenza costituzionale sono stati innescati dal percorso intrapreso dalla Regione Sicilia in merito alle condizioni di istituzione di un sistema di elezione diretta, successivamente alla sentenza n. 50/2015 della Corte Costituzionale. La Regione Sicilia, in quanto Regione a statuto speciale, aveva infatti adottato una propria norma regionale, la legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017³⁷. Su questa legge e in particolare anche sugli aspetti connessi al superamento del modello di elezione "di secondo grado" attraverso la previsione di un proprio sistema di elezione diretta, si è espressa la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 168 del 2018, ne ha sancito l'illegittimità.

³⁷ Regione Sicilia, legge 11 agosto 2017, n. 17, "Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitan e del Consiglio metropolitan". La legge regionale faceva seguito a una legge regionale precedente, Regione Sicilia, legge 4 agosto 2015 n. 15, "Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane", a sua volta impugnata avanti la Corte Costituzionale su cui, con sentenza n. 277 del 2016, dichiarava la cessata materia del contendere proprio per il sopravvenire di ulteriori interventi normativi, antecedenti la legge regionale n. 17 del 2017. La vicenda ha in effetti un ulteriore antecedente, la legge della Regione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7, "Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali", che anticipava la stessa legge Delrio. Sulla complessa vicenda siciliana vedi S. AGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone (a margine di Corte cost. sent. 168/2018)*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018, p. 1189 ss.; O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *federalismi.it*, n. 12, 2018, p. 1 ss.; F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, in *Diritti regionali*, 2018, p. 1 ss.; G. MINALDI, *Il fallimento della riforma delle province in Sicilia fra vincoli, opportunità e crisi dell'autonomia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2, 2017 p. 273 ss.

La Corte afferma l'illegittimità della normativa regionale che prevedeva appunto l'elezione diretta del Sindaco Metropolitan e del CM e ribadisce la competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p) nonché la necessaria conformità della normativa regionale alla legge Delrio in ragione della applicabilità dei principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane anche agli aspetti elettorali. Secondo la Corte il modello di governo di secondo grado adottato dal legislatore statale è un aspetto essenziale del disegno riformatore della legge Delrio, e i meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi enti di area vasta sono "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". La previsione dell'instaurazione di un possibile regime di elezione diretta non configura, in questa prospettiva, un modello alternativo di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitan da interpretare con elasticità, ma è prefigurato solo in relazione al realizzarsi di specifiche e necessarie condizioni. Secondo la Corte, quindi, la possibile alternativa di un regime di elezione diretta costituisce una deroga al sistema ordinario dell'elezione indiretta e, in questa chiave, è "sintomatico dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema".

A seguito di questa declaratoria di incostituzionalità la Regione Sicilia ha adottato un'altra legge regionale (n. 23/2018, "Norme in materia di enti di area vasta") con cui si è conformata al dettato della Corte rispetto ai punti della precedente norma, dichiarati illegittimi. Ebbene, anche su questa legge regionale è stata sollevata una questione di costituzionalità. La Corte di Appello di Catania³⁸ ha sottoposto, infatti, questione di legittimità costituzionale alla Corte Costituzionale sulla base di un ricorso di un privato cittadino iscritto nelle liste elettorali di comune non capoluogo della Città Metropolitan di Catania, che ha agito in giudizio presso la Corte d'Appello perché fosse accertato il suo diritto "a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello sia conformata anche a mezzo della sua scelta elettorale e che sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori". Sulla base di questo ricorso la Corte d'Appello ha presentato ricorso su questo e su alcuni altri aspetti della legge regionale. Nel presentare la questione di costituzionalità la Corte d'Appello di Catania si sofferma su vari aspetti sensibili, in modo che appare non irresistibile alla luce dei precedenti arresti della Corte Costituzionale, ma sarà comunque interessante vedere come la Corte Costituzionale si pronuncerà sul ricorso, se lo accoglierà o se, anche solo respingendolo, si soffermerà su alcuni aspetti sollevati dalla Corte d'Appello. I punti più convincenti del ricorso della Corte di Appello di Catania sembrano essere quelli che

³⁸ Reg. ord. n. 30/2021, in G.U. del 17 marzo 2021, n. 11, Ordinanza della Corte d'Appello di Catania del 27 maggio 2020.

evidenziano la violazione del principio di eguaglianza del voto tra i cittadini, visto il diverso modello elettorale, sia pure di secondo livello, individuato per la Città Metropolitana e la Provincia e il differente regime esistente tra Sindaco Metropolitano e presidente della Provincia, aspetto – secondo il giudice remittente – non considerato dalla Corte Costituzionale nei precedenti arresti in materia e che quindi meriterebbe una nuova pronuncia.

In attesa della decisione che lo definirà³⁹, da questo nuovo ricorso pare comunque di cogliere una certa diffidenza con cui le elezioni indirette sono state metabolizzate nel nostro sistema istituzionale. In ogni caso, l'idea di costruire gli enti di area vasta, Città Metropolitane e Province, come enti “derivati”, in controllo comunale⁴⁰, pur con la diversa scelta di fondo in ordine alle funzioni dei due diversi enti, regge, sia pure in modo fragile, alle contestazioni di costituzionalità fino ad oggi avanzate.

Il nesso, immaginato dal legislatore, tra funzioni di “mero” coordinamento e “apoliticità” dell'ente di area vasta – elemento su cui si fonda, unitamente ad altri fattori, l'opzione per il sistema elettorale indiretto – non sembra però reggere alla prova dei fatti, come emerge dai dati riportati di seguito e anche da una lettura delle leggi regionali di riordino delle funzioni delle Province e dagli statuti di Province e Città Metropolitane, né viene risolto in modo convincente il potenziale conflitto tra interessi dei singoli Comuni e interessi degli enti di area vasta, pur in considerazione delle diverse funzioni, e quello di cui può essere naturalmente e fisiologicamente portatore il Consigliere Provinciale e Metropolitano in quanto anche consigliere comunale⁴¹.

5. Ponderazione demografica dei voti, rappresentanza di genere e coordinamento tra votanti

Qui di seguito si dà conto di alcuni aspetti salienti delle elezioni di 5 CM che hanno avuto luogo il 9 ottobre 2016 e che facevano perno su un elettorato di poco meno di 10 mila consiglieri e sindaci⁴².

Al fine di tener conto del fatto che l'elettorato dei CM (ossia l'insieme dei sindaci e dei consiglieri comunali) rappresenta Comuni di dimensioni fra loro anche molto diverse (e che il numero di consiglieri comunali varia in funzione delle dimensioni dei Comuni), nelle elezioni dei CM i voti (sia per le liste, sia per i singoli candidati) sono sottoposti a ponderazione. La ponderazione si basa su una classificazione dell'ampiezza demografica dei Comuni in nove fasce dimensionali (Tabella 1). In linea di massima, in ogni Città Metropolitana si allocano 100 mila voti ponderati, distribuiti proporzionalmente fra le 9 fasce in funzione dell'incidenza relativa della popolazione dei Comuni appartenenti a ciascuna

³⁹ La discussione del ricorso è prevista per il 9 novembre 2021.

⁴⁰ G. GARDINI, *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI, L. VANDELLI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rimini, 2017, pp. 89-113.

⁴¹ Così ancora Gardini, che si sofferma sui problemi conseguenti dalla “rappresentatività indiretta” e sui sintomi e possibili casi concreti del conflitto menzionato: G. GARDINI, *Riordino istituzionale...*, *cit.*

⁴² Per una descrizione dettagliata degli esiti e delle basi-dati usate per le seguenti analisi, si rinvia a M. CAPORALE, G. GASPERONI, *Elezioni...*, *cit.*

fascia sulla popolazione complessiva della Città Metropolitana. 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. Come si vede dalla Tabella 1, l'indice di ponderazione assume valori alquanto variabili.

Questi divari sembrano costituire una patente violazione del principio "una persona, un voto" e, in generale, del principio di eguaglianza del voto, e rispecchiano una forte discrepanza nell'efficacia elettorale degli aventi diritto al voto – aspetti evidentemente rilevanti, eppure non considerati specificatamente dalla giurisprudenza costituzionale fin qui intervenuta. A titolo di esempio, la scheda deposta in urna da 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. La distorsione, tuttavia, si rivela inconsistente se si adotta un altro punto di vista. Ad esempio, nella Città Metropolitana torinese, i Comuni molto piccoli danno conto del 57,5% degli elettori, ma solo del 9,5% della popolazione e (grazie all'entità ridotta dell'indice di ponderazione) dell'8,9% dei possibili voti ponderati. Viceversa, il capoluogo dà luogo a solo l'1,1% degli elettori, ma al 38,8% della popolazione e (grazie, di nuovo, all'indice di ponderazione, che assume un valore elevato) al 35,7% dei voti ponderati. In altre parole, l'implementazione (mediante l'indice di ponderazione) del principio "i voti non si contano ma si pesano" fa sì che la forza elettorale degli amministratori in una data fascia dimensionale corrisponda, seppure non precisamente, all'incidenza demografica di quest'ultima.

Tabella 1. Indice di ponderazione dei voti in funzione della fascia dimensionale del comune di afferenza degli elettori in occasione delle elezioni dei CM del 9 ottobre 2016

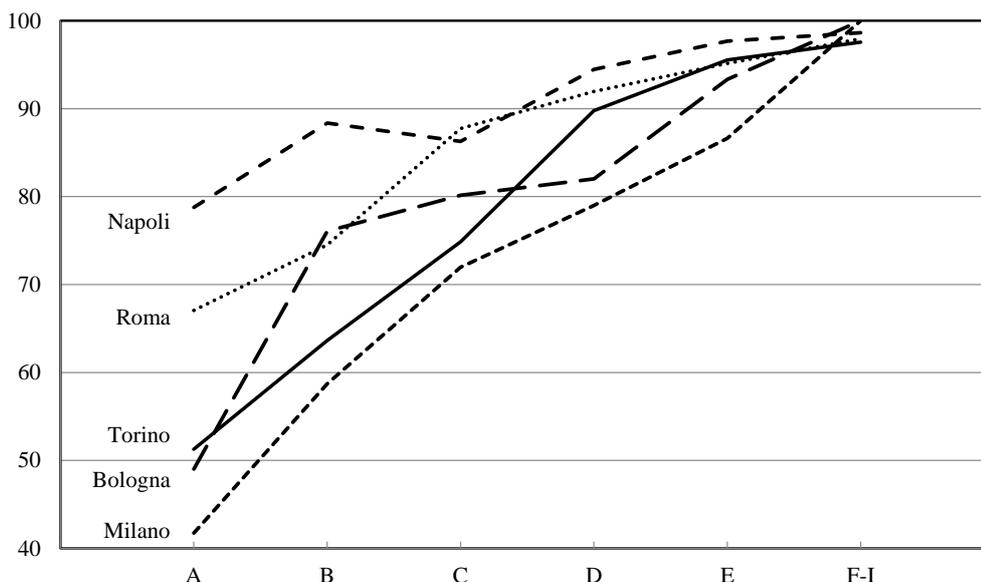
Fascia dimensionale (migliaia di abitanti)	Torino	Milano	Bologna	Roma Capitale	Napoli
A: < 3	4	5	19	4	6
B: 3-5	14	12	32	14	10
C: 5-10	27	21	57	26	20
D: 10-30	46	36	102	41	36
E: 30-100	81	66	192	82	67
F: 100-250					115
G: 250-500			945		
H: 500-1.000	853				823
I: > 1.000		714		918	
Rapporto capoluogo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

Dal punto di vista del singolo elettore, la consapevolezza di godere di una scarsa forza elettorale può costituire un incentivo cogente per astenersi. E infatti, se si articola la partecipazione al voto per fascia

dimensionale, si rileva come in tutte e cinque le Città Metropolitane 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 1).

Inoltre, 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 gli elettori che rappresentano Comuni piccoli tendono a non votare, le preferenze dei loro colleghi votanti contribuiscono ancora meno alle cifre elettorali ponderate delle singole liste, che determinano il numero di seggi assegnati alle liste stesse. Oltre tutto, la fascia demografica di provenienza degli elettori sembra influire non solo sulla loro probabilità di recarsi alle urne, ma anche sulla probabilità di essere candidati e poi eletti. La probabilità di un sindaco o consigliere di essere candidato aumenta notevolmente al crescere dell'ampiezza demografica del suo Comune. Analogamente, una volta che si è stati candidati, al crescere della fascia dimensionale del Comune, aumenta la probabilità di essere eletti. 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 per altri motivi.

Figura 1. Affluenza al voto (in termini percentuali) in occasione delle elezioni dei CM del 9 ottobre 2016, per fascia dimensionale del comune di appartenenza dell'elettore



Un'analisi più minuziosa dei voti ponderati espressi a favore dei candidati in ciascuna delle liste induce a ritenere che l'espressione delle preferenze a favore dei singoli candidati sia stata in parte coordinata da

parte degli elettori facenti capo al capoluogo: per la maggioranza delle liste, l'espressione delle preferenze rispecchia un elevato livello di consapevolezza da parte degli elettori "pesanti" in merito al ragguardevole potere da loro esercitato⁴³.

Quanto alla rappresentanza di genere⁴⁴, occorre precisare che, con riferimento alla composizione delle liste per le elezioni nei CM, secondo la legge Delrio nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60% del numero dei candidati. In caso contrario, l'Ufficio Elettorale riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo. Se, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contiene un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, la lista è dichiarata inammissibile. Questa previsione, drastica e piuttosto cogente in termini di promozione della rappresentanza di genere, è temperata dal differimento della sua applicazione a dopo che siano trascorsi i primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 215/2012, e quindi a partire dalle elezioni successive al 2017. Questa legge, che modifica il TUEL, prevede le soglie sopra illustrate per le elezioni dei consigli comunali, ragionevolmente per consentire che il modello istituito per i CM 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, corrispondenti alla durata teorica di un mandato comunale) sulla base delle regole individuate dalla legge n. 215/2012 (art. 1, c. 28, l. 56/2014). Un'ulteriore disposizione in termini di genere prevede che nelle elezioni del CM, a parità di cifra individuale ponderata, sia proclamato eletto il candidato appartenente al genere meno rappresentato tra gli eletti della lista (e, in caso di ulteriore parità, il candidato più giovane)⁴⁵.

Nelle elezioni del 2016 nelle cinque Città Metropolitane qui prese in esame, l'elettorato attivo e quello passivo erano costituiti, rispettivamente, per il 30% e per il 29% da donne. Su 22 liste che si contendevano i seggi dei CM, ben 14 non hanno rispettato la disposizione della soglia massima di rappresentanza di uno dei due generi al 60%. Se il vincolo fosse stato operante, gli Uffici Elettorali avrebbero dovuto – come si è detto – ridurre le liste non adempienti, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato in modo da assicurare il rispetto della disposizione ed escludendo le liste che in questo modo si fossero ridotte fino ad avere un numero di candidati inferiore

⁴³ Si rinvia al nostro approfondimento sviluppato nel par. 6 di M. CAPORALE, G. GASPERONI, *Il sistema elettorale dei Consigli Metropolitanati alla prova del voto del 9 ottobre 2016. Analisi e riflessioni critiche sul modello "indiretto" introdotto dalla legge Delrio*, in *Astrid Rassegna*, n. 270, 2017, pp. 1-41.

⁴⁴ Si rinvia, per un'analisi più completa nel quadro normativo, a 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, Prospettive interdisciplinari su formazione, università, lavoro, politiche e movimenti sociali*, Trento, Università di Trento, 2017, pp. 594-609.

⁴⁵ Si veda la nota inserita nel par. A1.2, in Appendice I, per la descrizione di svariate inadempienze rispetto a questo criterio.

al minimo prescritto. Ben 8 delle 14 liste “inadempienti” sarebbero state accorciate così tanto da portare al loro annullamento.

Gli effettivi comportamenti di voto hanno ulteriormente penalizzato la presenza femminile nei CM: se il 29% delle candidature era di sesso femminile, solo il 14% delle preferenze sono state espresse a favore di candidate. Date queste premesse, sarebbe stato forse ragionevole aspettarsi una scarsa riuscita delle candidature femminili in termini di conquista di seggi. Il divario è stato invece ridotto: è stato eletto il 33% dei candidati maschi, contro il 30% delle candidate. Poiché sono state candidate poche donne, però, solo il 27% degli eletti era di sesso femminile.

6. Composizione iniziale, evoluzione effettiva e composizione attuale dei CM

6.1. Premessa

In ciascuna delle 5 Città Metropolitane qui esaminate, le elezioni nel Comune capoluogo si sono tenute il 5 giugno 2016; era previsto che la carica primaria del Sindaco Metropolitan cessasse, salvo scioglimenti anticipati del suo consiglio comunale, dopo 5 anni (nel 2021), come effettivamente è avvenuto. Con il fine del mandato del consiglio comunale del capoluogo, anche il CM si scioglie e nuove elezioni dei CM sono indette entro 60 giorni. Le elezioni comunali pertinenti hanno avuto luogo solo il 3-4 e (nei Comuni di Roma e Torino, dove nessun candidato sindaco ha vinto al primo turno) il 17-18 ottobre 2021; infatti, a causa del perdurare dell'emergenza Covid-19, sono state posticipate le elezioni dei consigli comunali e dei sindaci in scadenza nel 2021.

Benché la durata dei CM sia legata a quella dei consigli comunali dei rispettivi capoluoghi, diversi eletti nei CM sono entrati in carica nei propri consigli comunali *prima* del giugno 2016. Quando il loro mandato giunge a termine, è previsto che questi eletti decadano anche dai CM e siano 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 al momento dell'elezione dei CM avrebbe potuto determinare una serie di surroghe e quindi di variazioni nella composizione dei Consigli stessi. Soltanto per 42 candidati eletti in prima istanza, e per 2 delle 21 liste con rappresentanza nei CM, c'erano – al momento dell'insediamento dei CM stessi – i presupposti per un mandato pieno senza cessazioni.

Ciò che forse non è stato previsto dalla normativa è che in una proporzione significativa di casi non è possibile dare luogo alle surroghe, in quanto anche molti candidati *non* eletti possono perdere lo status di consigliere comunale prima della fine del mandato del CM. Una maggiore continuità è agevolata dalla legge Delrio laddove prevede che i Consiglieri Metropolitan cessino dalla carica solo in caso di mancata ri-elezione a sindaco o consigliere comunale, anche in altro Comune di pertinenza della Città Metropolitana.

Il succedersi delle decadenze, il ricorso consistente a surroghe e l'occasionale impossibilità di metterle in atto potrebbero comportare, peraltro, equilibri politici cangianti entro i Consigli stessi.

Sul piano della continuità della rappresentanza i Consiglieri Metropolitanamente espressi dai Comuni capoluogo sono strutturalmente avvantaggiati: poiché la durata della consiliatura metropolitana è dettata dalle elezioni comunali nel capoluogo, eventuali decadenze *per questo motivo* coinvolgono *esclusivamente* consiglieri *non* provenienti dai Comuni capoluogo.

Pure a fronte di una consistenza numerica potenzialmente molto ridotta nei CM, la legge Delrio non prevede espressamente, come conseguenza, il possibile scioglimento di questo organo, come in maniera analoga e in altro contesto è stato previsto dall'art. 141 TUEL (ma vedi oltre).

Nell'Appendice I si esplorano le dinamiche composizione dei CM – e l'evoluzione del loro profilo politico, territoriale e di genere – nelle cinque Città Metropolitane di Torino, Milano, Bologna, Roma Capitale e Napoli⁴⁶. In particolare, l'Appendice II fornisce una narrazione dettagliata dell'avvicinarsi dei Consiglieri Metropolitanamente. Il par. 6.2 restituisce un quadro sintetico di tali sviluppi.

6.2. Un quadro d'insieme

La Tabella 2 e la Figura 2 espongono in modo sintetico alcuni esiti delle elezioni per i CM dell'ottobre 2016 e le variazioni nella loro composizione nel corso del mandato⁴⁷. Per complessivi 108 seggi in 5 CM sono state presentate 22 liste e 339 candidature⁴⁸. Soltanto 5 liste su 22 avevano una lunghezza (ossia un numero di candidature) pari al massimo previsto (ossia eguale al numero di seggi in palio). Ben 14 liste, come si è già narrato, non hanno rispettato i vincoli previsti dalla legge Delrio (e sospesi in occasione delle elezioni oggetto della presente analisi) in merito alla rappresentanza di genere: solo 98 donne sono state candidate e solo 29 elette (il 29 e il 27%, rispettivamente).

Nel complesso, 21 delle 22 liste sono riuscite a guadagnarsi una rappresentanza, ma solo 12 sono riuscite ad eleggere una compagine costituita da almeno 3 unità: 3 a Torino, 2 a Milano, 1 sola a

⁴⁶ Per la ricostruzione degli avvicendamenti si è fatto riferimento in misura preponderante alle delibere dei CM, ma in qualche caso ad ordini del giorno, a notizie riportate sui siti web ufficiali delle Città Metropolitane o ai mezzi di informazione.

⁴⁷ I dati citati qui tengono conto di due avvicendamenti che non sono stati deliberati, per mancanza di numero legale, in occasione di una riunione del CM di Napoli a poche ore dallo svolgimento del primo turno delle elezioni amministrative del 3-4 ottobre 2021 (per ulteriori dettagli, vedi par. AI.5 in Appendice I).

Non sono, invece, considerate le decadenze (e le eventuali conseguenti surroghe) determinate dagli esiti delle elezioni comunali dell'ottobre 2021. In alcuni CM si sono avute, infatti, cessazioni di membri non ri-eletti in quelle elezioni e anche (in caso di liste incapienti) ulteriori riduzioni delle dimensioni dell'organo per il breve periodo di *prorogatio* che intercorre fra le elezioni comunali stesse e l'insediamento dei nuovi CM che avrà luogo in seguito alle elezioni metropolitane indette a partire dalla fine del 2021. Poiché le dette decadenze sono determinate dagli esiti della tornata elettorale che ha coinvolto anche il comune capoluogo, e sono quindi del tutto "fisiologiche", è parso inopportuno tenerne conto in questa sede.

⁴⁸ Nelle analisi che seguono si ribadisce che quando ci si riferisce ai Consiglieri Metropolitanamente si intendono soltanto quelli facenti capo alla componente elettiva dei CM, ad esclusione quindi dei Sindaci Metropolitanamente, che li presiedono di diritto.

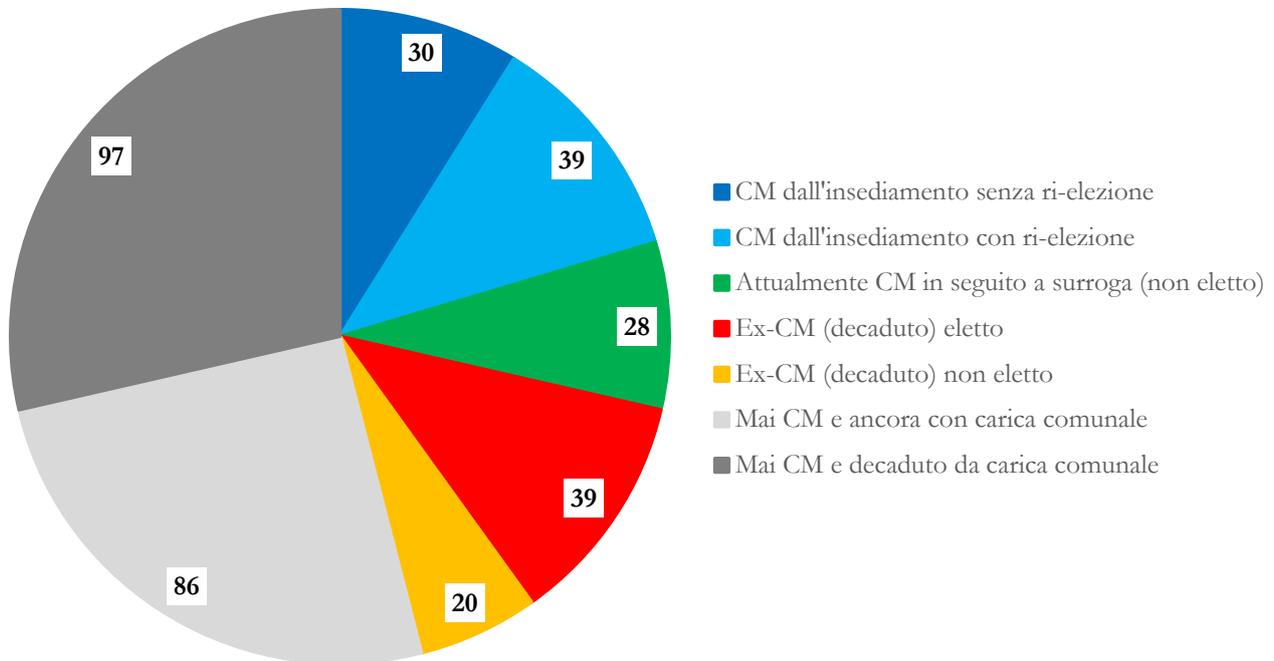
Bologna, 3 a Roma Capitale e 3 a Napoli. Solo nei CM di Milano e Bologna, peraltro, le elezioni hanno restituito una maggioranza politica assoluta (e congruente con l'orientamento politico del Sindaco Metropolitano), a favore della lista C + Milano Metropolitana e, a Bologna, del Partito Democratico. Ben 93 candidati (il 27% del totale) non hanno ricevuto neppure una preferenza, il che forse – più che riflettere la debolezza delle candidature individuali – segnala una scarsa lungimiranza degli amministratori comunali dal punto di vista del coordinamento dei comportamenti elettorali.

Soltanto 69 degli eletti iniziali (il 64%) sono riusciti a portare a termine il loro mandato, la maggior parte dei quali (39) grazie a ri-elezioni; gli altri, a vario titolo, sono decaduti, così come sono cessati alcuni Consiglieri Metropolitani che hanno sostituito gli eletti originari; in tutto sono state registrate 59 decadenze e 48 surroghe. Undici decadenze sono state “terminali”, non avendo dato luogo a surroghe per esaurimento delle liste di riferimento dei Consiglieri cessati. Le liste incapaci di fornire surroghe sono state 5: Città di Città e Movimento 5 Stelle a Torino; Partito Democratico a Bologna; Territorio Protagonista a Roma; Partito Democratico a Napoli. I corrispondenti CM sono giungono a fine mandato, dunque, con un numero di seggi occupati inferiore al previsto: 3 vacanze a Torino, 3 a Bologna, 1 a Roma Capitale e ben 4 a Napoli, per un totale (come specificato poc'anzi) di 11. Il CM di Milano è l'unico ad arrivare fino alla fine ancora a pieni ranghi. È interessante notare che, fra le 5 liste esaurite, 3 erano liste “corte” in occasione delle elezioni dell'ottobre 2016: C + Milano Metropolitana, Territorio Protagonista a Roma Capitale; Partito Democratico a Napoli. L'incapacità di sopperire alle vacanze ha colpito il Movimento 5 Stelle a Torino e il Partito Democratico a Bologna nonostante le due liste metropolitane avessero candidato il numero massimo possibile di amministratori secondo la legge Delrio.

Tabella 2. Sintesi di alcuni elementi riguardanti l'elezione e l'evoluzione dei CM (2016-21)

	Candidati di cui con 0 preferenze	Eletti iniziali	Decadenze	Surroghe	Consiglieri fine mandato di cui stabili di cui in virtù di ri-elezione	Titolari totali di cui con 0 preferenze	Non eletti non più in carica non eletti ancora in carica di cui con 0 preferenze
<i>Torino (18 seggi)</i>							
- Città di Città (c-sx)	10 0	8	4	2	6 5 4	10 0	0 0 -
- Movimento 5 Stelle	18 1	7	7	6	6 3 2	13 1	5 0 -
- L. Civica Terr. (c-dx)	17 2	3	0	0	3 3 1	3 0	1 13 2
<i>Totale Torino</i>	<i>45 3</i>	<i>18</i>	<i>11</i>	<i>8</i>	<i>15 11 7</i>	<i>26 1</i>	<i>6 13 2</i>
<i>Milano (24 seggi)</i>							
- C + M. Metrop. (c-sx)	24 5	14	4	4	14 11 7	18 1	5 1 1
- Insieme Città Met. (c-dx)	17 7	6	1	1	6 5 3	7 0	3 7 5
- Lega Nord (c-dx)	16 5	2	2	2	2 1 1	4 0	3 9 3
- Movimento 5 Stelle	12 4	1	0	0	1 1 0	1 0	8 3 1
- Città dei Comuni	13 4	1	0	0	1 1 0	1 0	6 6 2
<i>Totale Milano</i>	<i>82 25</i>	<i>24</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>24 19 11</i>	<i>31 1</i>	<i>25 26 12</i>
<i>Bologna (18 seggi)</i>							
- P. Democratico (c-sx)	18 0	13	5	2	10 10 6	15 0	3 0 -
- Uniti Altern. (c-dx)	11 4	2	0	0	2 2 1	2 0	5 4 3
- Rete Civica	9 3	2	0	0	2 2 0	2 0	5 2 1
- Movimento 5 Stelle	9 5	1	1	1	1 0 0	2 0	6 1 1
<i>Totale Bologna</i>	<i>47 12</i>	<i>18</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>15 14 7</i>	<i>21 0</i>	<i>19 7 5</i>
<i>Roma Cap. (24 seggi)</i>							
- Movimento 5 Stelle	24 2	9	8	8	9 3 1	17 0	3 4 2
- Città della Met. (c-sx)	24 10	8	4	4	8 6 5	12 0	4 8 7
- Terr. Protag. (c-dx)	18 4	7	4	3	6 3 5	10 0	8 0 -
- PC Metropolitano	12 6	0	-	-	- - -	- -	3 9 4
<i>Totale Roma Capitale</i>	<i>78 22</i>	<i>24</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>23 12 11</i>	<i>39 0</i>	<i>18 21 13</i>
<i>Napoli (24 seggi)</i>							
- De Magistris	18 2	9	4	4	9 6 3	13 1	4 1 1
- P. Democratico (c-sx)	12 0	7	7	3	3 3 2	10 0	2 0 -
- Forza Italia (c-dx)	17 5	5	4	4	5 2 4	9 2	6 2 2
- Napoli Pop. (c-dx)	15 11	1	0	0	1 1 1	1 0	7 6 6
- Noi Sud (c-dx)	12 6	1	0	0	1 1 1	1 0	3 8 3
- Movimento 5 Stelle	13 7	1	4	4	1 0 0	5 2	7 1 1
<i>Totale Napoli</i>	<i>87 31</i>	<i>24</i>	<i>19</i>	<i>15</i>	<i>20 13 11</i>	<i>39 5</i>	<i>29 18 13</i>
<i>Totale complessivo</i>	<i>339 93</i>	<i>108</i>	<i>59</i>	<i>48</i>	<i>97 69 47</i>	<i>156 7</i>	<i>97 85 45</i>

Figura 2. Status attuale dei 339 candidati alle elezioni dei CM dell'ottobre 2016



Il Movimento 5 Stelle è stato affetto da un tasso di decadenze particolarmente elevato (tranne che a Milano, dove l'unico eletto iniziale è tuttora in carica), attribuibile sia alla regola interna al Movimento che limita il numero di ri-candidature dei suoi eletti, sia alla rinuncia a presentare, negli ultimi anni, liste elettorali in numerosi Comuni, sia ai dissidi interni alla forza politica.

Ben 156 individui diversi hanno ricoperto, almeno per un qualche periodo, l'incarico di Consigliere Metropolitan; poiché, come richiamato in precedenza, solo 69 Consiglieri Metropolitan attualmente in carica lo sono sin dall'insediamento dei rispettivi CM, 87 (ex o attuali) Consiglieri – ossia *la maggior parte* – lo sono diventati in seguito a decadenze. Le decadenze registrate sono dovute a un ampio ventaglio di motivi: mancata ri-elezione (in concomitanza o meno di ri-candidatura), dimissioni volontarie (per motivi personali, per dissenso politico interno alla lista metropolitana, per vicende giudiziarie), elezione o nomina ad altro incarico, scioglimento del consiglio comunale di origine, persino decesso del Consigliere Metropolitan medesimo. Il rischio associato alla prima motivazione è, latamente, prevedibile. Dei 97 Consiglieri Metropolitan attualmente in carica, ben 47 lo sono grazie al fatto essere stati ri-confermati nei loro incarichi comunali in occasione di elezioni comunali tenute durante la consiliatura, negli anni fra il 2017 e il 2020. Oltre ai non eletti diventati Consiglieri Metropolitan, si segnalano altri 97 non eletti che sono cessati ormai dai loro incarichi comunali. Ben 7 Consiglieri

Metropolitani dei 97 tuttora in carica occupano il seggio nonostante non abbiano raccolto neppure una preferenza in occasione delle elezioni per i CM dell'ottobre 2016; si tratta di un fenomeno particolarmente marcato a Napoli, dove siedono nel CM 5 candidati (un quarto della componente elettiva dell'organo) che non hanno raccolto neppure una preferenza.

Il sistema elettorale dei CM avvantaggia, come si è detto, i Comuni capoluogo, sia per il maggior peso dei voti espressi dagli elettori che fanno capo ai Comuni più grandi, sia per la maggiore affluenza alle urne fra questi ultimi, sia per il fatto che le elezioni dei CM sono sincronizzate con quelle dei capoluoghi. La dinamica delle decadenze e delle surroghe *nel complesso* ha generato una sorta di riequilibrio rappresentativo a favore dei Comuni piccoli e medio-piccoli (Tabella 3) in virtù del fatto che i candidati non eletti, e quindi disponibili per surroghe, tendono a provenire dai municipi meno grandi. I Comuni fino a 30 mila abitanti passano, dal momento dell'insediamento dei CM a quello di fine mandato, da 45 a 53 rappresentanti; quelli con almeno 30 mila abitanti passano, nello stesso arco temporale, da 63 a 44, con un indebolimento rappresentativo particolarmente spiccato per i Comuni della fascia 30-100 mila abitanti.

Tabella 3. Evoluzione della composizione della componente eletta dei CM per fascia dimensionale del comune di afferenza

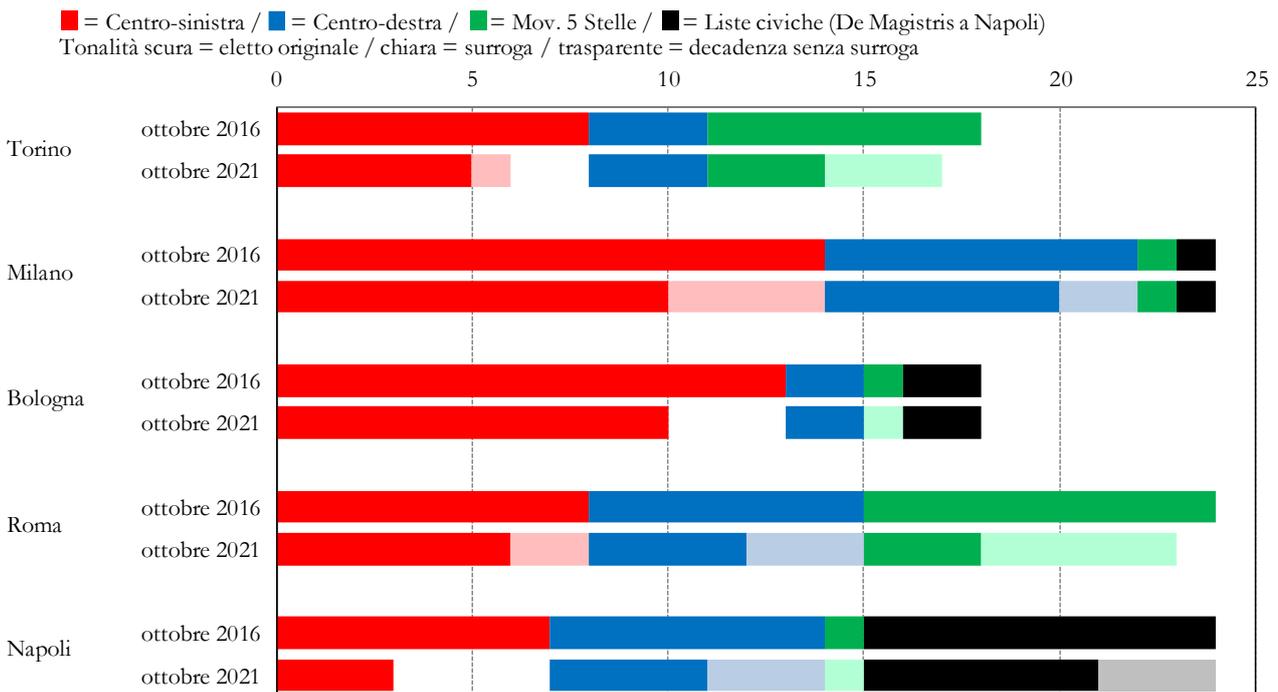
Fascia (migliaia di abitanti)	Ottobre 2016	Ottobre 2021	Differenza
A: < 3	3	5	+2
B: 3-5	3	4	+1
C: 5-10	9	13	+4
D: 10-30	30	31	+1
E: 30-100	30	17	-13
F: 100-250	2	0	-2
G: 250-500	10	8	-2
H: 500-1.000	6	7	+1
I: > 1.000	15	12	-3
Totale	108	97	-11

Le donne che siedono nei CM sono passate da 29 ad inizio mandato a 26 a fine mandato, con una flessione degna di nota solo nella lista del Movimento 5 Stelle a Torino. In tutto, 37 donne hanno fatto parte dei CM: il 24% del totale.

La Figura 3 riassume la situazione anche per i 5 CM esaminati in questa sede. Spiccano i seguenti fenomeni: la componente di centro-sinistra si è contratta apprezzabilmente nei CM di Torino, di

Bologna e di Napoli; la componente Movimento 5 Stelle nei CM di Bologna, di Roma e di Torino è caratterizzata da una forte incidenza di surroghe; il CM di Milano si distingue per una salda tenuta, specie rispetto agli altri 4 CM.

Figura 3. Composizione effettiva dei CM dopo le elezioni del 2016 e all'ottobre 2021



7. Altri indicatori della capacità deliberativa fra rappresentanza territoriale e politica

7.1. I delegati del Sindaco Metropolitan

Secondo la legge Delrio (art. 1, c. 41), il Sindaco Metropolitan può assegnare deleghe ai Consiglieri Metropolitan, nel rispetto del principio di collegialità, secondo modalità e limiti stabiliti dallo Statuto delle singole Città Metropolitan. Analogamente, il Sindaco Metropolitan può nominare un vicesindaco, individuandolo tra i Consiglieri Metropolitan e conferendogli deleghe.

Un esame delle deleghe conferite dai Sindaci Metropolitan ad altri Consiglieri contribuisce ad accertare se tali deleghe siano state attribuite solo ad esponenti della lista metropolitana associata al Sindaco oppure abbiano travalicato i confini politico-partitici che distinguono le liste. Il prevalere della prima opzione potrebbe rispecchiare la centralità della logica partitica nell'azione del CM, mentre il ricorrere alla seconda segnalerebbe una maggiore apertura (forse obbligata, in casi di mancanza di una maggioranza). In secondo luogo, la mappa delle deleghe può svelare anche elementi interessanti in

merito alla rappresentanza territoriale e di genere e alla stabilità sottesa a queste posizioni di responsabilità.

A Milano, dove il centro-sinistra detiene una salda maggioranza in CM, 10 individui hanno rivestito il ruolo di consigliere delegato e/o vicesindaco, e *tutti* sono stati candidati nella lista Milano Metropolitana. Tre (ex) delegati sono decaduti dal CM. Analogamente, a Bologna, dove il Partito Democratico controlla il CM, a 10 individui sono stati affidati gli incarichi di vicesindaco e/o di consiglieri delegati. Tutti sono eletti nella lista PD; 2 sono nel frattempo decaduti dal CM.

Nelle altre tre città – Torino, Roma Capitale e Napoli – il CM si connota per la mancanza di una lista che abbia conseguito la maggioranza dei seggi.

A Torino la Consiliatura Metropolitana ha visto 8 consiglieri delegati (di cui 1 vicesindaco), tutti facenti capo al Movimento 5 Stelle, la lista di maggioranza relativa. Quattro di questi sono nel frattempo cessati dal CM. In maniera analoga, anche a Roma Capitale il Sindaco metropolitano ha delegato funzioni soltanto a Consiglieri Metropolitani espressi dalla lista del Movimento 5 Stelle: 5 al momento dell'insediamento del CM (e 3 sono nel frattempo cessati da quest'ultimo), più altri 4 successivamente. Dunque, i Sindaci Metropolitani pentastellati non hanno allargato l'esercizio delle loro funzioni ad altre forze politiche nonostante il mancato controllo sul CM.

A Napoli hanno svolto il ruolo di consigliere delegato e/o vicesindaco almeno 19 persone diverse (di cui 3 nel frattempo cessate dal CM). All'insediamento del CM i nominati erano 9 della lista facente capo al Sindaco Metropolitano) De Magistris, ma anche due Consiglieri Metropolitani espressi da Noi Sud e Napoli Popolare. In seguito, si sono aggiunti altri 3 rappresentanti della lista De Magistris, 4 di Forza Italia e 1 del Partito Democratico. In altre parole, le funzioni di consigliere delegato sono state svolte da rappresentanti di tutte le liste presenti nel CM di Napoli, con l'eccezione del Movimento 5 Stelle.

Nel complesso, dei 56 vicesindaci e consiglieri delegati, 17 (poco meno di un terzo) sono espressione dei Comuni capoluogo. Altri 15 (circa un quarto) sono amministratori di Comuni di medie dimensioni (30-100 mila abitanti). Gli altri 24 fanno capo a contesti territoriali medio-piccoli: 17 a Comuni con 10-30 mila abitanti, 5 a Comuni con 5-10 mila abitanti e persino 2 da Comuni di 3-5 mila abitanti. Un'incidenza apprezzabile di amministratori di Comuni medio-piccoli fra i consiglieri delegati si registra in tutte le Città Metropolitane, ad eccezione di Roma Capitale, dove si è avuto un solo delegato che origina da un Comune di 10-30 mila abitanti. L'eccezionalità di Roma Capitale è verosimilmente dovuta alla concentrazione degli amministratori del Movimento 5 Stelle nei Comuni più grandi.

Nel complesso, il 29% dei consiglieri delegati e vicesindaci sono di sesso femminile – una percentuale analoga alla presenza di donne fra i Consiglieri Metropolitani.

7.2. I gruppi consiliari in seno ai CM

L'istituzione e l'eventuale variazione dei gruppi consiliari in cui i Consiglieri Metropolitani decidono di aggregarsi fornisce informazioni, di nuovo, in merito alla centralità dell'identità politico-partitica (rispetto a quella territoriale) sottesa all'azione dei Consiglieri Metropolitani. Nel complesso, si rileva un comportamento molto "tradizionale".

A Torino, a Milano e a Bologna si registrano, rispettivamente, 3 5 e 4 gruppi consiliari del tutto corrispondenti alle liste metropolitane in cui i Consiglieri Metropolitani si sono originariamente candidati.

Il CM di Roma Capitale ha partorito 7 gruppi consiliari: 2 sono manifestamente riconducibili alle liste del Movimento 5 Stelle e di Città delle Metropoli; due Consiglieri Metropolitani candidati con il Movimento 5 Stelle hanno dato vita a un gruppo "misto". I rappresentanti della lista Territorio Protagonista si sono divisi in ben 4 gruppi: Fratelli d'Italia (2 membri) Lega Salvini Premier (2), Forza Italia (1) e Conservatori Riformatori (1).

A Napoli, infine, esistono ben 8 gruppi politici: 5 sono palesemente associabili alle liste che hanno partecipato alle elezioni per il CM nel 2016. In più, esistono: un gruppo "Italia Viva", dove sono confluiti il rappresentante di Noi Sud e 2 della lista De Magistris; un gruppo "Fratelli d'Italia" che ospita un candidato espresso dalla lista di Forza Italia; un gruppo "misto" con un solo membro, anch'esso originariamente di Forza Italia.

Insomma, in tre CM l'istituzione dei gruppi consiliari vede prevalere l'identità politico-partitica originaria, corrispondente alle liste scese in campo nelle elezioni per i Cm del 2016. I CM di Roma Capitale e di Napoli divergono da questa dinamica, ma addirittura per affermare identità politico-partitiche "extra-metropolitane", in cui prevalgono fedeltà a singoli partiti entro il centro-destra (Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia) o entro il centro-sinistra (Italia Viva) o, solo in misura marginale, il ripudio di tali appartenenze (gruppi misti).

7.3. I comportamenti di voto entro il CM: il caso di Bologna

Un altro tema rilevante in merito al funzionamento dei Consigli Metropolitani attiene alla natura della dinamica della rappresentanza e della deliberazione dell'organo. I comportamenti degli eletti rispecchiano le loro appartenenze politico-partitiche, oppure si attengono a logiche territoriali, trasversali rispetto alle appartenenze politiche? Per cogliere alcuni indizi su questo punto sono stati presi in esame le delibere del Consiglio Metropolitanico di Bologna, nel periodo che trascorre dal suo

insediamento nell'ottobre del 2016 fino al luglio 2020. Si tratta di 219 delibere su cui i Consiglieri Metropolitani si sono espressi con voto palese⁴⁹.

In primo luogo, ci si chiede se le delibere siano state assunte all'unanimità oppure no, e come questo *pattern* vari in funzione degli argomenti trattati. L'unanimità può manifestarsi quando è assente la conflittualità oppure quando quest'ultima è stata superata in fase pre-deliberativa. La presenza di voti divergenti, di converso, può corrispondere a fratture profonde che non possono essere agevolmente composte. Nel complesso, il 22% delle delibere è stato approvato con voto unanime. Le questioni più politicamente sensibili, nell'ambito delle competenze riconosciute dalla legge e precisate dallo statuto della Città Metropolitana di Bologna e dal regolamento per il funzionamento del Consiglio Metropolitan, non hanno *mai* incontrato l'approvazione unanime. Si tratta di atti che vertono su: linee programmatiche relative all'azione ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato; adozione, approvazione o aggiornamento dei Documenti unici di programmazione triennale; adozione e approvazione della proposta di Piano Strategico Metropolitan 2.0; approvazione e variazioni del programma di acquisti di beni e servizi di importo stimato superiore ad un milione di euro.

In secondo luogo, è interessante chiedersi *chi* vota contro oppure si astiene sulle questioni poste all'ordine del giorno del CM. Un'analisi dei comportamenti di voto nelle 219 delibere finora assunte a voto palese restituiscono un quadro piuttosto univoco. Le astensioni e i voti sfavorevoli sono sempre stati espressi *esclusivamente* da rappresentanti delle liste di minoranza Uniti per l'Alternativa, Rete Civica e Movimento 5 Stelle.

I rappresentanti di Uniti per l'Alternativa (centro-destra) sono stati di gran lunga gli oppositori più accessi: si sono astenuti sul 36% delle delibere e hanno espresso voto sfavorevole al 42% (votando a favore, quindi, solo il 22% delle volte). I rappresentanti di Rete Civica (espressione di liste civiche) sono stati apprezzabilmente meno antagonisti nei confronti della maggioranza: la loro astensione ha caratterizzato il 35% dei loro voti (sostanzialmente eguale ai colleghi di Uniti per l'Alternativa), e la contrarietà solo il 12% (dunque, voti favorevoli sul 53% delle delibere). Infine, il rappresentante del Movimento 5 Stelle si è astenuto sul 21% delle delibere e ha votato contro il 19% (schierandosi con la maggioranza il 60% delle volte). Nessun eletto della lista PD ha *mai* votato contro una delibera, né *mai* si è astenuto.

Sebbene le liste Uniti per l'Alternativa e Rete Civica abbiano eletto amministratori di Comuni tendenzialmente medio-piccoli, i *comportamenti di voto* messi in evidenza in questa sede suggeriscono che sia una *ratio* "partitica", più che "territoriale", a guidare le scelte dei singoli Consiglieri Metropolitan. Tuttavia, la *ratio* "territoriale" (e in particolare la difesa degli interessi del territorio appenninico) emerge

⁴⁹ Per una sola delibera ci si è avvalsi del voto segreto (delibera n. 44 del 26 luglio 2017).

con una certa forza se si esaminano, invece, gli elementi di dibattito che vengono riportati (seppure in modo non uniforme e non sempre completo, ma comunque in maniera più estesa che non nei resoconti di altri CM) nei verbali del CM di Bologna. In Appendice II sono riportati alcuni esempi, tratti in particolare dalle delibere riguardanti pratiche gestite dalla Direzione Generale, le quali hanno una spiccata funzione politico-programmatoria e si caratterizzano per una maggiore probabilità di approvazione *non* unanime.

Evidentemente, non sono necessariamente fondate le criticità individuate dai Consiglieri Metropolitani che non sostengono le proposte di delibera della maggioranza. E il Sindaco Metropolitanò e i consiglieri delegati che presentano e difendono le proposte accennano regolarmente alla consultazione, alla partecipazione, alla rappresentanza degli interessi dei Comuni, delle Unioni e di altri enti pertinenti della Città Metropolitanò, nonché all'accoglimento di emendamenti presentati dai consiglieri di minoranza. Purtroppo un'ampia parte della dialettica politica avviene prima che le proposte di delibera arrivino in Consiglio e/o non è verbalizzata. L'accusa di mancata rappresentanza territoriale può costituire, in altre parole, una giustificazione anche "fisiologica" – e in fin dei conti *politica* – per i Consiglieri Metropolitani di minoranza (nessuno dei quali origina dal Comune capoluogo).

8. Alcune riflessioni e proposte. Il nodo delle "rappresentanze" per una diversa definizione istituzionale delle Città Metropolitanò

Gli esiti della prima esperienza estesa di elezione indiretta dei CM, alcune decisioni della Corte Costituzionale intervenute successivamente a quelle elezioni, ma anche le questioni di costituzionalità sollevate e in attesa di definizione, e l'analisi dell'evoluzione della composizione di 5 Consigli Metropolitanò e di altri indicatori attinenti al loro funzionamento suggeriscono alcune riflessioni e anche delle raccomandazioni per la composizione delle liste e per le elezioni nelle Città Metropolitanò, auspicando tuttavia un intervento del legislatore. Per fare ciò può essere d'aiuto fare riferimento ad alcuni criteri riconosciuti per valutare il buon funzionamento dei sistemi elettorali, come quelli individuati dall'ACE Electoral Knowledge Network.

Un primo, evidente, criterio, attiene alla capacità di garantire la *rappresentanza*, che può essere declinata in sottodimensioni pertinenti per le Città Metropolitanò: *politico-partitica*, *territoriale*, *di genere*. La rappresentanza politico-partitica è sostanzialmente assecondata dalla previsione di liste elettorali (che, nei fatti, sono state espressione delle forze politiche tradizionali; le liste metropolitanò di ispirazione civica – che avrebbero potuto veicolare interessi territoriali trasversali e costituire uno strumento più consono di rappresentanza territoriale – hanno raccolto decisamente pochi consensi) e dalla proporzionalità di allocazione dei seggi, ma in parte minata dall'esperienza delle liste incapienti, ossia delle decadenze senza possibilità di surroga. L'identità politico-partitica pare centrale anche nelle

dinamiche riguardanti i conferimenti delle deleghe da parte del Sindaco Metropolitan, l'istituzione dei gruppi consiliari e i comportamenti di voto entro i CM.

La rappresentanza territoriale appare decisamente meno efficace. Da un lato questo potrebbe corrispondere al disegno della riforma: un'area vasta che non sia la somma delle istanze delle singole porzioni di territorio di cui è composta ma che esprima un ruolo di coordinamento delle istanze espresse dai Comuni del proprio territorio, secondo una vocazione complessiva che corrisponde al diverso sistema di autonomie locali della legge Delrio. Dall'altro questa chiave di lettura non è coerente con i criteri di ponderazione che la legge Delrio adotta su base territoriale-demografica. Come si è visto, le liste elettorali non hanno corrisposto ad identità territoriali. Inoltre, 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 Città Metropolitane, ha comportato anche conseguenze negative forse inattese. Sembra deprimere l'affluenza al voto fra gli amministratori dei Comuni piccoli e associarsi a un minore tasso di candidatura e di eleggibilità degli esponenti delle fasce demografiche "basse". Inoltre, il legame fra elezioni comunali del capoluogo e durata in carica del Consiglio (e individuazione del Sindaco Metropolitan) comporta un ulteriore fattore critico per la rappresentanza dei Comuni minori nei CM. La penalizzazione dei Comuni minori è leggermente attenuata se si volge lo sguardo alla provenienza dei delegati dei Sindaci Metropolitani e se si considera che l'elevato tasso di avvicendamento nei seggi dei CM per effetto delle numerose decadenze tende a favorire i candidati non eletti, tendenzialmente amministratori di Comuni non grandi. Il caso di Bologna, inoltre, sottolinea come i comportamenti di voto dei Consiglieri Metropolitani siano stati guidati da appartenenze e meccanismi strettamente partitico-politici anziché territoriali, anche se la *ratio* "territoriale" svolge senz'altro un ruolo di rilievo soprattutto nelle motivazioni esplicite dei comportamenti dei Consiglieri di minoranza⁵⁰.

Ancora, la legge Delrio e il sistema elettorale da esso ideato per i CM riducono la dimensione territoriale della rappresentanza alla sola ampiezza demografica dei Comuni che compongono le Città Metropolitane. È evidente che ci sono molti altri elementi potenzialmente, anzi quasi certamente, più significativi rispetto al mero peso demografico, specie alla luce delle competenze attribuite alle Città Metropolitane. Le esigenze di un territorio scaturiscono non solo e forse neppure prevalentemente dalla maggiore o minore popolosità dei suoi Comuni, quanto dal tessuto economico dei suoi comprensori,

⁵⁰ Le Città Metropolitane 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. Il voto di ponderazione, nella misura in cui comprime la rappresentanza dei comuni piccoli, lo fa – evidentemente – anche nei confronti delle Unioni.

dalla distribuzione sul territorio di fasce sociali deboli, dalla vulnerabilità di specifiche aree a fenomeni estremi in ambito climatico e idrogeologico, dalla viabilità e dalle reti di trasporto pubblico, dalla condivisione di valori e costumi dalle comunità insediate sul territorio, e da altro ancora. Queste istanze dovrebbero trovare compensazione e composizione negli organi della Città Metropolitana, ma il sistema elettorale non sembra coerente con gli obiettivi dichiarati della riforma Delrio.

Quanto alla rappresentanza di genere, si è già detto della scarsa presenza della componente femminile nell'elettorato attivo e passivo dei CM e del fatto che la maggior parte delle liste metropolitane era inadempiente rispetto ai vincoli previsti dalla legge Delrio in merito alla candidatura di donne. Quei vincoli, sospesi in occasione delle elezioni dell'ottobre 2016, ma sono invece operativi ora⁵¹. Ad ogni modo, le donne non sembrano aver incontrato ulteriori svantaggi in sede di incidenza fra gli eletti, né fra i delegati dei Sindaci Metropolitani.

La capacità di rappresentanza dei Consiglieri Metropolitani trova un limite rilevante anche nel fatto che molti candidati non originariamente eletti sono comunque entrati a far parte dei CM seppure avessero raccolto decisamente poche preferenze (o persino nessuna) in occasione del voto dell'ottobre 2016. Per molti Consiglieri Metropolitani, la legittimazione democratica “dal basso” scaturisce *tutt'al più* dal fatto che il 5% dell'elettorato attivo ha sottoscritto le corrispondenti *liste* metropolitane affinché queste ultime potessero concorrere alle elezioni dei CM.

Altro criterio per vagliare i sistemi elettorali fa capo all'*accessibilità* e alla *significatività* del voto (e dunque anche alla percezione della legittimità del suo esito). Questo criterio poggia su diversi elementi. Non ci sono elementi per ritenere che ci fossero ostacoli oggettivi alla partecipazione elettorale (anche se in alcune Città Metropolitane i seggi erano forse più difficili da raggiungere per gli amministratori di Comuni minori e/o collocati in zone montane). Ci sono invece abbondanti indizi su come la ponderazione del voto su base territoriale abbia depresso l'affluenza fra gli elettori dei Comuni medi e soprattutto piccoli, meno incentivati a partecipare alla luce dello scarso peso delle loro preferenze. La

⁵¹ Non è forse superfluo ribadire che le norme a tutela della rappresentanza di genere non necessariamente sortiscono l'effetto inteso. Ad esempio, nelle elezioni del CM di Reggio Calabria, tenutesi il 24 gennaio 2021, la lista Territorio Metropolitan ha presentato 9 candidati, di cui 4 donne; la lista Democratici Insieme per Reggio Città metropolitana ha presentato 14 candidati, di cui 6 donne; la lista S'Intesi Metropolitan ha presentato 10 candidati, di cui 4 donne; Centrodestra Metropolitan ha presentato 14 candidati, di cui 6 donne. Ogni lista ha candidato, dunque, il numero minimo ammissibile di donne. Fra i 14 *eletti* al CM non c'è, tuttavia, neppure una donna. Nel complesso, 12 delle 20 candidate hanno raccolto 0 preferenze; nessun candidato uomo ha subito la stessa sorte.

La situazione è appena meno deludente nelle precedenti elezioni di CM avvenute, nel 2019, in regime di operatività delle norme sulla parità di genere previste della legge Delrio. A Cagliari, il 10 novembre, in 4 liste sono stati candidati 28 uomini e 26 donne; sono stati eletti 13 uomini e 5 donne; 12 donne, contro 3 uomini, hanno ricevuto 0 preferenze. A Bari, il 6 ottobre, in 3 liste sono stati candidati 25 uomini e 16 donne; sono stati eletti 15 uomini e 3 donna; 6 donne, contro 3 uomini, hanno ricevuto 0 preferenze. A Firenze, il 29 settembre, in 5 liste sono stati candidati 25 uomini e 21 donne; sono stati eletti 13 uomini e solo 1 donna; 15 donne, contro 9 uomini, hanno ricevuto 0 preferenze. L'impressione è che le candidature di donne sono, in larga parte, strumentali e tutt'al più simboliche: vengono candidate, per rispettare gli adempimenti di legge, ma hanno meno probabilità degli uomini di essere elette e anche solo *votate*.

significatività del voto ha a che fare anche con l'effettivo potere esercitato dai CM – questione che esula dall'ambito di questo studio, ma su cui è legittimo interrogarsi.

Un terzo criterio attiene alla misura in cui il sistema elettorale agevola un'*azione di governo stabile ed efficiente*. Per certi versi, è difficile negare che i CM abbiano funzionato e deliberato regolarmente. D'altra parte, su questo punto emergono anche molti riscontri empirici decisamente deludenti. In primo luogo, solo per 2 dei 5 Cm esaminati in questa sede si è assistito a una maggioranza dei seggi conquistata da una sola lista e quindi alla realizzazione di una maggioranza politicamente omogenea (e coerente con l'orientamento 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 Città Metropolitane il legislatore ha individuato un criterio proporzionale che non garantisce il concretizzarsi di una maggioranza politicamente omogenea. Le riflessioni critiche sul sistema elettorale nelle Città Metropolitane hanno privilegiato la distinzione fra elezioni dirette e indirette, senza soffermarsi sulla distinzione fra regimi maggioritari e proporzionali.

In secondo luogo – e soprattutto – si è visto che i CM sono stati caratterizzati da un rilevante tasso di decadenze e conseguenti surroghe e persino da vacanze, pregiudicando la continuità dell'operatività dell'organo. Il CM di Milano è l'unico, fra i 5 esaminati in questa sede, che a fine mandato sta ancora funzionando a composizione piena. La situazione sarebbe ancora più instabile se molti Consiglieri Metropolitani non fossero stati riconfermati nelle loro cariche di consigliere comunale o sindaco durante i loro mandati nei CM. Si rivela davvero provvidenziale e determinante, per il funzionamento dei CM, la legge Delrio laddove stempera la misura per cui “la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano” (art. 1, c. 24) con l'ulteriore provvedimento per cui “non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana” (art. 1, c. 39). Questi limiti potrebbero essere attenuati mediante l'imposizione della formazione di liste elettorali più lunghe e/o vincolando una quota delle candidature alla durata prevista delle cariche di provenienza e/o eliminando la decadenza obbligatoria quando un eletto cessa dal suo incarico in ambito comunale – favorendo in questi modi una rappresentanza di più lungo respiro ed evitando di affidare la stabilità alla ri-elezione dei CM alle loro cariche comunali.

Allo stato attuale, il sistema elettorale, per quanto riguarda l'espressione delle preferenze individuali, serve sì a scegliere chi andrà ad occupare i seggi consiliari, ma in misura non trascurabile (e forse in modo non adeguatamente anticipato dal legislatore) anche a stabilire un ordine di subentro fra i candidati. Analogamente, sarebbe ragionevole precludere l'accesso a un seggio in un CM a candidati che

non abbiano raggiunto una soglia minima di preferenze o di cifra individuale ponderata; ma anche una misura del genere potrebbe inficiare la stabilità complessiva degli organi.

Un altro insieme di criteri di valutazione dei sistemi elettorali corrisponde all'efficacia della *funzione di controllo* affidata all'“opposizione” e all'*accountability collettiva e individuale* dei rappresentanti. Alla luce dei riscontri emersi in questo studio, anche su questa dimensione gli indizi non sono particolarmente favorevoli. Le prerogative dell'“opposizione” sono sì tutelate quando le elezioni del CM non restituiscono una maggioranza politicamente congruente con l'orientamento del Sindaco Metropolitano e possono essere rafforzate (come a Napoli) quando il Sindaco conferisce deleghe a Consiglieri Metropolitani non espressi dalla sua lista di riferimento. L'elevato tasso di avvicendamento, i notevoli effetti della ponderazione territoriale del voto e l'accesso ai seggi di CM anche da parte di candidati privi di qualsiasi consenso significativo, tuttavia, segnalano una debole *accountability*, che forse emerge solo per alcuni eletti nei confronti dei colleghi di maggioranza nel consiglio comunale del capoluogo, e che sarebbe ritenuta come un intollerabile *vulnus* democratico se si determinasse in altri enti, ad esempio nei consigli comunali, sia pure tenendo conto delle differenze del caso.

Non è ancora chiaro quanto le Città Metropolitane, e nel loro ambito i CM, saranno attori istituzionali efficaci nella nuova mappa del governo locale, anche se, in questo senso, e a maggior ragione a seguito dalle valutazioni sulla tenuta del sistema delle autonomie innescato anche dalla crisi pandemica, non mancano rilievi critici⁵². I nodi problematici qui individuati in merito alla genesi della rappresentanza costituiscono comunque sfide assai rilevanti perché tale efficacia possa manifestarsi e potrebbero persino legittimare un giudizio di sostanziale fallimento istituzionale. Le esigenze di governo delle aree vaste che hanno determinato l'istituzione delle Città Metropolitane permangono anche dopo la crisi pandemica che sembra avere messo in discussione, tra le altre cose, il modello di città cui le Città Metropolitane erano chiamate a rispondere. Forse alcuni nodi troveranno un rimedio spontaneo mano a mano che gli amministratori comunali e i promotori delle liste elettorali percorreranno la “curva di apprendimento” sottesa a qualsiasi trasformazione istituzionale, ma ci pare che i nodi più problematici richiedano un intervento del legislatore, probabilmente in un contesto più ampio.

Gli esiti delle consultazioni amministrative dell'ottobre 2021 offrono diversi spunti stimolanti nella prospettiva dell'analisi politica. Mentre le Città Metropolitane di Milano e di Bologna potranno, verosimilmente, conoscere una certa continuità vista la riconferma delle maggioranze precedenti, i nuovi consigli comunali di Torino, Roma e Napoli comporteranno, altrettanto probabilmente, variazioni di rilievo nelle dinamiche politiche guidate dai Sindaci e Consigli Metropolitani, specie alla luce del robusto ridimensionamento degli amministratori pentastellati.

⁵² Da ultimo, G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2020, p. 645.

Le analisi più strettamente politiche, tuttavia, esulano dalle finalità di questo contributo, che si incentra piuttosto sulle disfunzioni legate al modello elettorale indiretto dei Consigli Metropolitan. Nelle more di auspicabili modifiche normative⁵³ e in attesa di ulteriori sviluppi in seno alla giurisprudenza costituzionale, le imminenti elezioni dei CM saranno di grande interesse in quanto potranno fornire risposte alle seguenti domande (alcune delle quali fanno capo alla “curva di apprendimento” menzionata poc’anzi). Le liste metropolitane che concorrono alle elezioni saranno ancora improntate a una forte identità partitica, a discapito di una caratterizzazione territoriale, oppure sapranno esprimere un’offerta politica innovativa e autonoma dalle logiche di prevalenza del Comune capoluogo? Gli amministratori locali saranno capaci di formare liste “lunghe”, ossia con un numero di candidati pari al massimo consentito, per limitare le vacanze? Le candidature privilegeranno amministratori appena eletti, e quindi al riparo da decadenze “fisiologiche”, o continueranno a confidare nelle riconferme dei Consiglieri Metropolitan in scadenza per mezzo della loro ri-elezione in ambito comunale e/o ad accontentarsi pertanto di una rappresentanza affetta da un elevato *turnover*? Le liste rispetteranno i vincoli previsti dalla legge Delrio in merito alla presenza equilibrata di uomini e donne fra i candidati? E se, come pare ragionevole, lo faranno, le candidate raccoglieranno consensi non marginali fra gli elettori? Ancora, il comportamento di voto dei consiglieri dei capoluoghi sarà di nuovo coordinato in maniera tale da plasmare in misura soverchiante l’individuazione dei Consiglieri Metropolitan eletti in prima battuta? E gli amministratori, nel loro ruolo di elettori, distribuiranno le loro preferenze in

⁵³ Come si è detto, nell’ottobre del 2021 è stato introdotto uno schema di legge delega per la revisione del TUEL, che attende da tempo adeguamenti che tengano conto – tra l’altro – della riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001), dell’esigenza di ri-definire lo status giuridico e le responsabilità dei sindaci e della respinta della riforma costituzionale Renzi-Boschi (che prevedeva l’abolizione delle Province) in occasione del referendum costituzionale del 2016. Per quanto qui rileva, alcune delle proposte contenute nella delega modificherebbero, tra l’altro, la legge Delrio in maniera tale da ridefinire l’assetto delle Città Metropolitan nonché delle Province, oltre che numerosi altri aspetti. Verrebbe istituito un nuovo organo, la Giunta Metropolitana, composta anche da 3 o 4 assessori nominati dal Sindaco Metropolitan (peraltro con l’obbligo di includere sia uomini sia donne, e con godimento di un’indennità); verrebbe meno, di conseguenza, la facoltà del Sindaco Metropolitan di nominare delegati fra i Consiglieri Metropolitan. L’eventuale nomina ad assessore di un Consigliere Metropolitan comporterebbe la cessazione da quest’ultimo incarico, con surroga di un non eletto. In caso di cessazione del Sindaco Metropolitan per il venir meno della titolarità dell’incarico di sindaco del proprio comune, gli subentrerebbe il Vicesindaco Metropolitan (individuato dal Sindaco Metropolitan fra i componenti della Giunta) tra che rimarrebbe in carica fino all’insediamento del nuovo Sindaco Metropolitan. La Conferenza Metropolitana si vedrebbe attribuire nuovi poteri deliberativi, oltre alle funzioni solo propositive e consultive attualmente svolte.

A una prima analisi, nessuno dei nodi disfunzionali sul sistema elettorale indiretto da noi individuato viene affrontato dalla proposta di riforma, anche se è evidente che l’istituzionalizzazione della Giunta implica una serie di riflessioni sulla natura della Città Metropolitana e sulla sua connotazione “politica” o meno, visto anche che opererebbe al di fuori del sistema della “fiducia” consolidatosi nella tradizione degli enti locali, e considerando altresì l’opportunità che un Sindaco Metropolitan, non eletto, possa esprimere un organo di tale rilievo. La Giunta avrebbe inoltre una competenza residuale, che oggi ricade sul Sindaco Metropolitan, e che assorbe tutte le competenze non espressamente attribuite al CM e alla Conferenza Metropolitana.

Per quanto riguarda le Province, nel complesso, le nuove norme mirano anche ad adeguare alcuni aspetti alla luce dell’esito del referendum costituzionale del 2016: ri-definizione delle funzioni della Provincia; durata quinquennale del mandato del Presidente e del Consiglio Provinciale; previsione che ciascuna candidatura alla carica di Presidente sia collegata a una sola lista di candidati alla carica di consigliere provinciale; reintroduzione della giunta provinciale.

maniera tale da evitare un'elevata incidenza di candidati privi di ogni consenso formale e quindi per nulla "rappresentativi"?

La prospettiva con cui sono state condotte le nostre analisi (e con cui esamineremo anche le imminenti elezioni metropolitane) appare tanto più necessaria in considerazione del dibattito in corso sull'amministrazione delle città, delle realtà urbane di medio-grandi dimensioni, e sull'erogazione dei servizi, in Italia come in ogni altro paese del mondo, specie a seguito della crisi pandemica. Il modello istituzionale individuato dalla legge Delrio è quindi chiamato anche a corrispondere alle esigenze di governance di queste realtà, in continua evoluzione e che in particolare sembrano strutturarsi in maniera differente nel "prima" e nel "dopo" pandemia, nei diversi modelli di "città" e comunque di relazione con il territorio che la crisi pandemica ha messo nuovamente in discussione.

Appendice I. Composizione iniziale, evoluzione effettiva e composizione attuale dei CM

AI.1. Il caso di Torino

Al momento del suo insediamento a fine 2016 il CM di Torino era composto da 8 eletti della lista Città di Città, 7 del Movimento 5 Stelle (cui si aggiunge la sindaca di Torino) e 3 della Lista Civica Territorio, per un totale di 19 componenti.

Tra gli 8 componenti eletti nella lista Città di Città, 2 (Silvio Magliano e Maria Grazia Grippo) fanno capo al capoluogo ed erano in carica a fine consiliatura. Nelle consultazioni amministrative del giugno 2017⁵⁴ in sindaco di Grugliasco, Roberto Montà, è stato ri-eletto e quindi ha potuto continuare a far parte del CM. Analogamente, nelle elezioni comunali del maggio 2019, sono stati eletti di nuovo anche Alberto Avetta (sindaco di Cossano Canavese) e Mauro Carena (consigliere comunale di Villar Dora), che hanno così scongiurato la loro decadenza dal CM.

Nel dicembre del 2018 è deceduto Vincenzo Barrea, consigliere comunale di Borgaro Torinese; a lui subentra Claudio Martano, sindaco di Chieri, con la delibera prot. n. 774 del 31 gennaio 2019. Dopo pochi mesi Martano conclude il suo mandato di sindaco, ma viene comunque ri-eletto consigliere comunale nelle consultazioni del maggio 2019 e mantiene dunque il suo incarico di Consigliere Metropolitano. In seguito alle contestuali elezioni regionali piemontesi, Monica Canalis, consigliere comunale di Torino, diventa consigliere regionale; decade dalle sue precedenti cariche e, con delibera prot. n. 10990 del 6 novembre 2019 del CM, si dà luogo alla surroga da parte di Carlo Palenzona, consigliere comunale di Moncalieri.

⁵⁴ Qui e in seguito si farà riferimento, per brevità, al solo mese e anno in cui si sono svolte le consultazioni amministrative comunali: "giugno 2017" si riferisce alle elezioni dell'11 giugno e all'eventuale ballottaggio del 25 giugno; "giugno 2018" al voto del 10 giugno e all'eventuale ballottaggio del 24 giugno; "maggio 2019" alle elezioni del 26 maggio e all'eventuale ballottaggio del 9 giugno; "settembre 2020" al voto del 20-21 settembre e all'eventuale secondo turno del 4-5 ottobre.

Maurizio Piazza, che era stato eletto nel CM quando era sindaco di Beinasco, non si ri-candida a quell'incarico nelle elezioni del maggio 2019, ma viene comunque eletto consigliere comunale e continua a far parte del CM. Nell'agosto del 2020, tuttavia, assieme ad altri 10 consiglieri comunali, si dimette; il 3 settembre 2020 il consiglio comunale di Beinasco è sciolto; il 23 settembre il CM prende atto della sua decadenza (delibera n. 32) e del fatto che non ci sono altri candidati di Città di Città. La compagine di questa lista si riduce, quindi, a 7 unità. Pochi mesi dopo, il CM prende atto (delibera n. 44 del 4 novembre 2020) che il succitato Palenzona è giunto alla fine del suo mandato di consigliere comunale, non essendo stato ri-candidato alle elezioni amministrative del settembre 2020. Di nuovo, non si procede ad alcuna surroga, e la compagine Città di Città scende a 6 unità.

Esponente del Movimento 5 Stelle (M5S), Barbara Azzarà è consigliere comunale presso il capoluogo e rimane in carica nel CM fino a fine mandato. Nelle consultazioni del giugno 2017 Dimitri De Vita e Marco Marocco sono ri-eletti a consiglieri comunali, rispettivamente, di Rosta e di Chivasso e quindi rimangono membri del CM. Tutti gli altri eletti originari della lista sono decaduti.

Infatti, Carlotta Trevisan, consigliere comunale di Rivoli, rassegna le dimissioni dopo la sua fuoruscita dal Movimento 5 Stelle (delibera prot. n. 20710 del 5 settembre 2017) e viene sostituita dalla prima dei non eletti, Silvia Cossu, consigliere comunale di Leini. Elisa Pirro, consigliere comunale di Orbassano, si candida al Senato della Repubblica nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018 e risulta eletta. Il CM prende atto della sua decadenza e della surroga da parte di Stefano Audino, consigliere comunale di San Carlo Canavese (delibera prot. n. 7032 del 29 marzo 2018). Nel gennaio del 2019 il consiglio comunale di Cumiana è sciolto anticipatamente, ponendo fine al mandato del consigliere comunale Anna Merlin, cui subentra, nel CM (delibera prot. n. 1938 del 27 febbraio 2019), Alessandro Chiapetto, consigliere comunale di Rivarolo Canavese.

Gli incarichi comunali di Cossu, Audino e Chiapetto giungono a termine con le elezioni amministrative del maggio 2019, cui non sono ri-candidati; decadono dunque dal CM, che provvede a sostituirli (delibera prot. n. 6336 del 19 giugno 2019) con Sergio Lorenzo Grosso (consigliere comunale di Carmagnola), Fabio Bianco (Trofarello) e Graziano Tecco (Pinerolo), i quali – nelle elezioni del CM del 2016 – avevano raccolto, rispettivamente, 12, 4 e 0 preferenze individuali. Prima di Bianco c'erano altri 4 candidati non eletti, i cui mandati comunali erano però giunti nel frattempo a scadenza naturale senza ri-candidatura o, in un caso, per dimissioni dovute a contrasti interni al consiglio comunale. Anche Tecco è subentrato grazie alle dimissioni da un consiglio comunale di un'ulteriore potenziale surroga. Con questi avvicendamenti la lista del Movimento 5 Stelle risulta esaurita; altre potenziali decadenze non avrebbero potuto essere sostituite. Quando Antonino Auria, consigliere comunale di Torino, assume nel settembre del 2019 l'incarico di assessore nello stesso comune e si dimette da consigliere, il suo posto nel CM rimane pertanto vacante (delibera prot. n. 9622 del 18 settembre 2019). La

rappresentanza del Movimento 5 Stelle ha visto, dunque, ridurre la sua rappresentanza elettiva da 7 a 6 unità.

Infine, Lista Civica Territorio ha iniziato la consiliatura metropolitana con 3 seggi. Due dei componenti sono stati eletti alle loro cariche comunali nel giugno del 2016 e sono rimasti in carica fino a fine mandato. Il terzo, Paolo Ruzzola, consigliere comunale di Buttigliera Alta, è stato ri-eletto in occasione delle consultazioni del maggio 2019. La compagine è rimasta dunque stabile nel corso del quinquennio. Dei 14 candidati non eletti di questa lista, a fine consiliatura ben 13 rimangono disponibili per eventuali surroghe.

Le dimensioni del CM di Torino sono pertanto scese da 18 a 15 componenti elettivi (Tabella A1). Soltanto 5 seggi sono stati occupati in modo continuativo grazie alla sovrapposizione fra mandati metropolitani e comunali; altri 6 seggi sono stati occupati in maniera continuativa grazie a ri-elezioni a livello comunale. I rimanenti 7 seggi sono stati affetti da numerosi avvicendamenti, tant'è che hanno ospitato ben 15 individui diversi (tra cui uno, tuttora in carica, che non ha raccolto alcuna preferenza nelle elezioni del CM del 2016). L'instabilità rappresentativa ha riguardato soprattutto il Movimento 5 Stelle. Nessuna lista dispone di una maggioranza dei seggi entro il CM; la "cattiva gestione" delle proprie liste ha impedito sia a Città di Città sia al Movimento 5 Stelle di controllare almeno la metà dei seggi, un esito che sarebbe stato possibile per ciascuna delle due forze qualora le liste dei loro candidati non si fossero esaurite.

La rappresentanza territoriale è cambiata solo leggermente in seguito alle numerose (10) decadenze (dovute a decesso, mancata ri-elezione, dimissioni volontarie, accettazione di altro incarico, scioglimento del consiglio comunale di origine) e surroghe: i 5 consiglieri comunali del capoluogo in carica ad inizio consiliatura sono scesi a 3, mentre i comuni medi (30-100 mila abitanti) sono passati da 2 a 3 seggi in seguito a variazioni entro la compagine Città di Città. Anche i comuni medio-piccoli (10-30 e 5-10 mila abitanti) hanno visto indebolirsi la loro rappresentanza.

Le variazioni entro le rappresentanze di Città di Città e del Movimento 5 Stelle hanno visto contrarsi la presenza femminile: ad inizio consiliatura c'erano 6 donne, diventate soltanto 2 a fine mandato. (Lista Civica Territorio ha una rappresentanza che non è cambiata nel corso del tempo, ma che non poteva "peggiore" dal punto di vista della compagine femminile, poiché quest'ultima non esiste.) Delle 8 surroghe che hanno avuto luogo, solo una ha visto l'insediamento di un'amministratrice.

AI.2. Il caso di Milano

Al suo insediamento il CM di Milano era composto da 14 eletti della lista C + Milano Metropolitana (di centro-sinistra), da 6 eletti di Insieme per la Città Metropolitana (di centro-destra), da 2 eletti di Lega

Nord, da un eletto M5S e da un eletto di Città dei Comuni (cui si aggiunge di diritto il sindaco di Milano), per un totale di 25 componenti.

Sei eletti di C + Milano Metropolitana sono in carica continuativamente dall'insediamento del Cm grazie al fatto di essere stati eletti nel consiglio comunale di Milano (Arianna Maria Censi, Elena Buscemi, Bruno Ceccarelli, Beatrice Ugucioni) o di altri comuni dove le consultazioni amministrative si sono tenute nel maggio 2016 (Roberto Maviglia a Cassano d'Adda, Daniele Del Ben a Rosate).

Nelle consultazioni amministrative del giugno 2017 Pietro Mezzi, consigliere comunale di Melegnano, è stato ri-eletto alla carica e quindi ha mantenuto il suo posto nel CM. Nelle elezioni del giugno 2018 lo stesso accade a Michela Palestra, sindaco di Arese. Nella stessa tornata elettorale Siria Trezzi cerca senza successo la ri-conferma a sindaco di Cinisello Balsamo, ma viene comunque eletta consigliere comunale e rimane quindi Consigliere Metropolitan. Nelle consultazioni del maggio 2019 Giorgio Mantoan e Barbara Agogliati, consiglieri comunali, rispettivamente, di Carpiano e Rozzano, sono ri-confermati. Francesco Vassallo, sindaco di Bollate, ottiene la ri-conferma nelle consultazioni amministrative del settembre 2020.

Paola Bocci, consigliere comunale a Milano, si è dimessa (il 7 maggio 2018) dopo essersi candidata con successo al consiglio regionale della Lombardia nell'aprile 2018. Il CM constata la decadenza con la delibera n. 17 del 2018, nella seduta del 16 maggio. Il CM conferisce il seggio vacante a Sara Bettinelli, prima dei non eletti della lista C + Milano Metropolitana e sindaco di Inveruno. Poco dopo, Franco D'Alfonso, anch'egli consigliere comunale di Milano, si dimette dal CM il 18 maggio (non per assumere altri incarichi, bensì per protesta contro la "spoliazione ed affossamento di quella che fu la gloriosa Provincia di Milano", come precisa in una lettera aperta di dimissioni; D'Alfonso era anche consigliere delegato a risorse, bilancio, spending review, investimenti e patrimonio). Il CM prende atto della decadenza con la sua delibera n. 22 del 2018, nella seduta del 3 luglio, quando il seggio vacante passa a Roberto Masiero, consigliere comunale di Corsico.

La succitata Bettinelli stava iniziando l'ultimo anno del suo mandato di sindaco al momento della surroga; è ri-eletta sindaco nelle elezioni comunali del maggio 2019, così acquisendo la certezza di poter portare a termine il mandato di Consigliere Metropolitan. Il mandato di Masiero, invece, si interrompe per lo scioglimento del consiglio comunale di Corsico (4 giugno 2019). Nella seduta del 3 luglio 2019 il CM prende atto (delibera n. 26) della decadenza di Masiero e convalida il subentro da parte di Ippolito Guido Piccione, consigliere comunale di Garbagnate Milanese (che aveva ricevuto una sola preferenza nelle elezioni del CM del 2016). A dir il vero, Piccione era preceduto, nell'elenco dei candidati non immediatamente eletti della lista C + Milano Metropolitana, da altre 2 consiglieri comunali (di altri comuni), i cui mandati erano però terminati nel 2017 e nel 2018. Una di esse, Ivana Broi, si è candidata

a sindaco nel suo comune di Vimodrone, ma non è entrata in consiglio comunale. Nessuna delle due, in ogni caso, poteva sostituire Masiero.

Trezzi si dimette dalla sua carica comunale nel marzo 2021. A quel punto erano rimasti 5 non eletti nella lista C + Milano Metropolitana, nessuno dei quali aveva raccolto preferenze nelle elezioni del CM del 2016. Tre di tali candidati erano comunque, nel frattempo, cessati dalle loro cariche comunali e quindi erano indisponibili per la surroga, che viene attribuita a Luigi Gariboldi, consigliere comunale di Inveruno ri-eletto nel voto del maggio 2019 (delibera n. 11 del 30 marzo 2021)⁵⁵. La lista C + Milano Metropolitana mantiene fino a fine mandato, quindi, le dimensioni della sua rappresentanza iniziale (14 unità).

Nelle elezioni per il CM la lista Insieme per la Città Metropolitana ha conquistato 6 seggi. Due eletti sono consiglieri comunali entrati in carica nel giugno del 2016 (Vera Fiammetta Cocucci, consigliere comunale a Milano, e Marco Ballarini, sindaco di Corbetta) e risultano ancora in carica a fine consiliatura. Tre eletti sono rimasti in carica grazie a ri-conferme in qualità di consiglieri comunali: Vito Bellomo, sindaco di Melegnano quando è stato eletto Consigliere Metropolitan, è eletto consigliere comunale nelle elezioni amministrative del giugno 2017; Angelo Antonio Di Lauro è ri-eletto a consigliere comunale di Cinisello Balsamo nel voto del giugno 2018; lo stesso accade a Graziano Musella nel comune di Assago. Luciano Guidi, ex sindaco di Legnano, si ri-candida nelle elezioni del giugno 2017 ma non è ri-eletto. Gli subentra, in qualità di Consigliere Metropolitan, Alberto Villa,

⁵⁵ Secondo i criteri stabiliti dalla legge Delrio, la surroga spetterebbe a Daniele Mandrini (consigliere comunale di Cernusco sul Naviglio), più giovane di Gariboldi e con la sua stessa cifra individuale ponderata. Il Consiglio, nel deliberare la surroga, pare avere seguito l'ordine dei candidati riportato nella "graduatoria decrescente" pubblicata nel 2016 nel verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale, in cui effettivamente Gariboldi compare (erroneamente, essendo i 6 candidati con 0 preferenze ordinati alfabeticamente, senza tener conto del loro genere ed età) al rango 21, contro il rango 23 di Mandrini.

Nel suddetto verbale, infatti, l'ordinamento di tutti i candidati *non eletti* è esclusivamente alfabetico, e quindi non si è tenuto conto né del genere, né dell'età dei candidati per stabilire l'ordine nella "graduatoria". A Milano ben 28 candidati non eletti, facenti capo a tutte le liste in campo, si sono visti assegnare un rango determinato unicamente dall'ordine alfabetico e comunque *diverso* da quello dovuto. Non è possibile sapere se si tratta di una mera svista (che, tuttavia, ha avuto rilevanti conseguenze pratiche, almeno in questo caso) oppure di una lettura eccessivamente ristrettiva della legge Delrio, che – si ricorda – stabilisce che "a parità di cifra individuale ponderata, è proclamato *eletto* il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato *eletto* il candidato più giovane" (art. 1, c. 38; corsivo nostro) e, quindi, non si riferisce *espressamente* anche ai non eletti. Fatto sta che nell'unica occorrenza di candidati *eletti* con la stessa cifra individuale ponderata, la precedenza di rango è stata accordata al candidato più giovane, il che porterebbe ad escludere che i casi di mancata applicazione dei criteri di genere e di età siano stati frutto di una mera svista. Non si può escludere che la mancata applicazione dei criteri di genere e di età nella parte bassa della graduatoria rispecchi semplicemente l'aspettativa (infondata, come si è visto) che i candidati ivi collocati non hanno alcuna probabilità di diventare Consiglieri Metropolitan.

A Torino si è verificato un solo caso di due candidati non eletti (entrambi maschi) con la stessa cifra individuale ponderata (0), e neppure in quel caso il criterio di età è stato applicato: il rango più alto è stato riconosciuto al candidato più anziano. A Bologna 8 candidati hanno un rango non corrispondente a quello previsto dall'applicazione dei criteri specificati nella legge Delrio; peraltro, il criterio effettivamente applicato non è neppure quello alfabetico, per cui non è dato sapere quale possa essere stato il principio adottato dall'Ufficio Elettorale.

I verbali delle operazioni elettorali dei CM di Roma Capitale e Napoli hanno implementato correttamente i criteri di genere e di età anche ai candidati non eletti con pari cifra individuale ponderata.

sindaco di Pessano con Bornago, primo dei non eletti della lista Insieme per la Città Metropolitana (elezione convalidata dal CM con la delibera n. 30 del 2017 del 12 luglio). L'attuale compagine di Insieme per la Città Metropolitana completa, pertanto, la consiliatura senza vacanze; anche se ci fossero state altre decadenze, rimarrebbero ancora sette candidati non eletti ma capaci di surroga.

Alla lista Lega Nord spettano 2 seggi nel CM di Milano. Raffaele Cucchi, sindaco di Parabiago, viene confermato nella carica alle elezioni del settembre 2020. Massimiliano Bastoni, eletto (con sole 5 preferenze) al CM quando era consigliere comunale a Milano, si candida ed è eletto al consiglio regionale lombardo nell'aprile 2018. In seguito alle sue dimissioni dal CM il 16 maggio 2018, si procede alla surroga con il primo dei non eletti: Ettore Fusco, ex-sindaco di Opera, nel frattempo decaduto da quella carica ma comunque eletto consigliere comunale in occasione delle consultazioni amministrative del giugno 2018. Il 24 maggio 2021 il consiglio comunale di Opera viene sciolto anticipatamente, interrompendo il mandato di Fusco, il quale viene surrogato da Andrea Fumagalli, sindaco di Inzago (delibera n. 21 del 29 giugno 2021). A fine consiliatura anche questa lista dispone di numerosi (9) candidati non eletti ancora in carica in ambito comunale.

La delegazione del Movimento 5 Stelle consta di un solo eletto: Marco Carrettoni, consigliere comunale di Sedrano. Il suo mandato comunale giungerebbe a termine alla fine del 2020, ma il rinvio delle elezioni comunali al 2021 gli permette di rimanere in carica fino all'insediamento del nuovo CM. Dei rimanenti 11 candidati al CM e non eletti, solo 3 ricoprono ancora i loro incarichi comunali a fine consiliatura.

Analogamente, la lista Città dei Comuni ha conquistato un solo seggio, occupato da Alessandro Braga, consigliere comunale di Inzago eletto contestualmente al consiglio del capoluogo, ancora in carica e quindi in grado di portare a termine il mandato in CM. Dei rimanenti 12 candidati al CM e non eletti, per 6 sarebbe possibile ricorrere a una surroga.

Nel complesso, dunque, la compagine eletta del CM di Milano rimane ferma a 24 componenti. In tutto ci sono state 7 decadenze e altrettante surroghe; in tutto 31 individui hanno ricoperto la carica di Consigliere Metropolitano nel corso del mandato. Il controllo politico del CM rimane saldamente in mano alla lista C + Milano Metropolitana, i cui 14 seggi sono stati occupati (finora) da 17 persone.

Gli avvicendamenti hanno modificato la rappresentanza territoriale entro il CM (Tabella A2). Ad inizio mandato, il CM ospitava 7 consiglieri comunali del capoluogo, i quali sono scesi a 4. Anche i comuni medi (30-100 mila abitanti) hanno visto contrarsi la loro rappresentanza, da 5 a 3 seggi, per effetto di un travaso interno alla lista Insieme per la Città Metropolitana. Di converso, i comuni della fascia 10-30 mila abitanti hanno acquistato 2 seggi (per mobilità entro le liste C + Milano Metropolitana e Lega Nord); e per i comuni più piccoli della fascia 5-10 mila abitanti si passa da 2 a 5 rappresentanti (per

movimenti interni a C + Milano Metropolitana e Insieme per la Città Metropolitana). In altre parole, i comuni medio-piccoli hanno visto aumentare il peso dei loro amministratori entro il Consiglio.

L'iniziale scarsa presenza femminile (8 consiglieri, di cui 7 della lista C + Milano Metropolitana, la cui compagine è l'unica ad esprimere un equilibrio di genere) si è ulteriormente ridotta di un'unità. Delle 7 surroghe che hanno avuto luogo, solo una ha visto l'insediamento di un'amministratrice.

AI.3. Il caso di Bologna

Il CM di Bologna era composto, al suo insediamento, da 13 eletti della lista Partito Democratico, da 2 eletti di Uniti per l'Alternativa, da 2 eletti di Rete Civica e da 1 eletto del M5S, per un totale di 18 componenti (cui si aggiunge di diritto il sindaco di Bologna).

La rappresentanza del Partito Democratico è costituita da 5 eletti al consiglio comunale del capoluogo, i quali sono al riparo da eventuali decadenze determinate dalla fine programmata della consiliatura comunale. Quattro di essi (Raffaele Persiano, Raffaella Santi, Mariaraffaella Ferri e Simona Lembi) erano ancora in carica a fine consiliatura.

La prima decadenza ha luogo ad inizio 2017, quando Daniele Manca, sindaco di Imola, si dimette da quella carica (con effetto dal 25 gennaio 2018) per candidarsi (con successo) al Senato della Repubblica nelle elezioni parlamentari del successivo 4 marzo. Il CM ha prende atto della decadenza con la sua delibera n. 3 del 2018, in occasione della seduta del 14 febbraio. Nella stessa seduta il CM constata la rinuncia a ricoprire il seggio vacante da parte di Elisabetta Martignoni, prima dei non eletti della lista PD e consigliere comunale di Zola Predosa; il seggio viene quindi assegnato a Stefania Ravioli, consigliere comunale di San Pietro in Casale (che aveva raccolto solo 4 preferenze in occasione delle elezioni del CM).

Successivamente, il 21 gennaio 2019 Francesco Errani si dimette dalla carica di Consigliere Metropolitano (ma *non* da quello di consigliere comunale di Bologna); il CM ne prende atto con la delibera n. 1 del 2019, in occasione della seduta del 30 gennaio. Gli subentra Francesca Baccolini, consigliere comunale del comune di Loiano (che aveva raccolto solo 2 preferenze in occasione delle elezioni del CM).

Di lì a pochi mesi giungono a termine i mandati di diversi componenti della compagine PD. Alcuni, tuttavia, conservano il seggio grazie alla ri-elezione in occasione delle consultazioni amministrative del maggio 2019. Luca Lelli (sindaco di Ozzano nell'Emilia), Daniele Ruscigno (sindaco di Valsamoggia), Fausto Tinti (sindaco di Castel San Pietro) e Giampiero Veronesi (sindaco di Anzola nell'Emilia) vengono riconfermati come primi cittadini. Anche Massimo Gnudi (sindaco di Vergato) si ri-candida alla carica: perde, ma risulta comunque eletto in consiglio comunale. Marco Monesi, consigliere

comunale di Castel Maggiore, pure viene riconfermato. Si tratta dunque di ben 6 possibili decadenze, che tuttavia *non* si sono avverate per effetto di ri-candidature riuscite a cariche comunali.

Altri componenti del CM in rappresentanza del PD, tuttavia, nello stesso periodo *decadono*. Baccolini (subentrata a Errani in CM), Ravaioli (subentrata a Manca) ed Elisabetta Scalambra (consigliere comunale di Castenaso) non sono state ri-candidate al voto del maggio 2019. Di queste decadenze per perdita della carica comunale prende atto il CM nella sua seduta del 26 giugno (delibera n. 31 del 2019), nel corso della quale si appura che “i due componenti disponibili per eventuali surroghe non sono stati candidati o ri-eletti”; si tratta di Federica Ventura (già consigliere comunale di Sala Bolognese, che aveva raccolto solo una preferenza nelle elezioni del CM) e di Emanuela Pellicciari (già consigliere comunale di Monterenzio, che non aveva raccolto alcuna preferenza). L'impossibilità di procedere a surroghe per le 3 decadenze determina una riduzione delle dimensioni della rappresentanza eletta del PD, da 13 a 10 componenti, nonché una riduzione dell'organo assembleare da 18 a 15 membri eletti⁵⁶. Le rimanenti due candidate non elette della lista PD sono cessate dalle loro cariche nel 2019; quindi non sarebbe stato possibile surrogare ulteriori eventuali decadenze di questa lista.

Nelle elezioni per il CM la lista Uniti per l'Alternativa ha conquistato 2 seggi, occupati da Marta Evangelisti (consigliere comunale di Alto Reno Terme) e da Erika Seta (consigliere comunale di Casalecchio di Reno). La prima è stata eletta in elezioni amministrative tenute nel maggio del 2016, contestualmente a quelle del capoluogo, e quindi non è esposta a decadenza anticipata del mandato. Il mandato della seconda, invece, sarebbe giunto a termine nel maggio del 2019, ma la sua continuità è stata conseguita mediante la ri-elezione nello stesso consiglio comunale. Entrambe le elette sono giunte a fine consiliatura. Cinque dei 9 candidati non eletti della stessa lista sono nel frattempo decaduti dai loro incarichi comunali e non possono essere coinvolti in eventuali surroghe; i candidati non eletti ancora in carica hanno raccolto ciascuno 0 preferenze nelle elezioni del CM del 2016.

Anche la lista Rete Civica ha conquistato 2 seggi nel CM, attribuiti a Lorenzo Mengoli (consigliere comunale di Bentivoglio) e Alessandro Santoni (sindaco di San Benedetto Val di Sambro). Entrambi rischiavano la decadenza, per fine mandato, nel maggio del 2019; ma entrambi sono stati confermati nelle loro cariche e a fine consiliatura erano ancora componenti del CM. Cinque dei 7 candidati non

⁵⁶ Vale la pena sottolineare che il verbale della delibera del CM affronta la questione delle condizioni che possono portare allo scioglimento del CM: “Sul punto, in ogni caso, occorre ricordare che l'art. 141, c. 1, lett. b), punto 4, D.lgs. n. 267/2000, dispone che i Consigli [Metropolitani] vengano sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, quando, fra l'altro, non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per la riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del Consiglio. Nel caso del Consiglio metropolitano di Bologna, invece, l'organo può legittimamente continuare ad operare nella composizione che ne deriva, poiché non si verifica la fattispecie – ben delineata dalla legge – di cui all'art. 141, c. 1, lett. b), punto 4, d. lgs. n. 267/2000. Si richiama altresì la circolare n. 1/2014 del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie che prevede l'applicabilità delle norme del d. lgs. n. 267/2000, ove compatibili, alla legge n. 56/2014 per quanto da essa e dallo Statuto non disciplinato”.

eletti non sono più amministratori comunali e non avrebbero potuto pertanto subentrare ad eventuali Consiglieri decaduti; uno dei 2 “disponibili” non ha raccolto alcuna preferenza nelle elezioni per il CM del 2016.

Infine, il Movimento 5 Stelle ha una rappresentanza limitata a un solo seggio, assegnato a Paolo Rainone (consigliere comunale di Casalecchio di Reno). Non essendo ri-candidato alle elezioni comunali del maggio 2019, egli decade dal CM (delibera n. 31 del 2019 del 26 giugno) e viene surrogato da Addolorata Palumbo, consigliere comunale di Bologna. La surroga pare comportare una certa continuità, ma occorre tener conto che Palumbo è uscita da M5S nel giugno 2018 (per segnalare la sua contrarietà dell'alleanza del Movimento con la Lega a livello nazionale). Un solo candidato di questa lista (sui rimanenti 7 non eletti) ricopre ancora la sua carica comunale, e non ha raccolto alcuna preferenza nelle elezioni per il CM del 2016.

Nel complesso, dunque, la componente eletta del CM di Bologna scende da 18 a 15 componenti (Tabella A3), e il Partito Democratico, nonostante il restringimento della sua rappresentanza, detiene tuttora la maggioranza dei seggi (i quali sono stati occupati, per questa lista, da 17 individui diversi). Si registrano 7 decadenze e 3 surroghe (più una rinuncia alla surroga); solo 23 individui hanno ricoperto la carica di Consigliere Metropolitan.

La rappresentanza territoriale ha visto, rispetto alla situazione iniziale, un indebolimento dei comuni di media grandezza: i comuni di 10-30 mila abitanti sono passati da 6 a 5 rappresentanti; i comuni di 30-100 mila abitanti da 3 a 1 rappresentante. Ad inizio mandato, il CM ospitava 5 consiglieri comunali del capoluogo, tutti del PD; ora sono sempre 5, di cui 1 espressione del Movimento 5 Stelle.

L'iniziale presenza femminile (6 consiglieri, di cui 4 della lista del Partito Democratico e 2 di Rete Civica) è rimasta stabile nelle dimensioni, con l'ingresso di una rappresentante del Movimento 5 Stelle e l'uscita di un'esponente del PD.

AI.4. Il caso di Roma Capitale

La compagine iniziale del CM di Roma Capitale era composta da 9 eletti M5S, 8 eletti della lista di centro-sinistra Città della Metropoli, 7 della lista di centro-destra Territorio Protagonista.

La rappresentanza iniziale del Movimento 5 Stelle era costituita (oltre che dal sindaco del comune capoluogo) da 5 eletti al consiglio comunale del capoluogo e 2 eletti a consigli comunali nella stessa tornata elettorale; tali 7 eletti non erano soggetti a decadenza determinata dalla fine programmata della consiliatura comunale; di essi, solo Paolo Ferrara, Teresa Maria Zotta e Carlo Colizza, consiglieri comunali di Roma, erano ancora in carica a fine consiliatura.

L'evoluzione della rappresentanza di questa lista si è rivelata piuttosto travagliata. Angelo Casto, sindaco di Nettuno, rinuncia ad essere insediato⁵⁷, e il CM provvede alla surroga immediata, che ha visto subentrare il primo dei non eletti, Giuliano Pacetti, consigliere comunale di Roma (delibera n. 55 del 21 ottobre 2016). Il 3 aprile 2018 è sciolto il consiglio comunale di Pomezia, facendo così decadere dalla carica di sindaco Fabio Fucci. Il CM convalida la sua surroga con Daniele Lorenzon, sindaco di Genzano (delibera n. 9 del 2 maggio 2018). (Fucci è poi ri-eletto consigliere comunale nelle consultazioni amministrative del giugno 2018, ma senza conseguenze per il CM.) Un anno più tardi, Lorenzon, a sua volta, decade per effetto dello scioglimento del consiglio comunale di Genzano (d.p.r. del 3 maggio 2019); gli subentra Sabrina Anselmo, sindaco di Anguillara Sabazia (delibera n. 10 del 29 maggio 2019). Nove mesi più tardi, anche il consiglio comunale di Anguillara Sabazia viene sciolto (d.p.r. del 24 febbraio 2020), determinando la decadenza di Anselmo, cui subentra Angelo Sturni, consigliere comunale di Roma (delibera n. 12 del 30 aprile 2020), che aveva raccolto una sola preferenza nelle elezioni del CM nel 2016.

Per il resto, nel 2019 nel CM si avvicendano molti eletti M5S. Matteo Manunta, consigliere comunale di Civitavecchia, si ri-candida senza successo alle elezioni comunali del maggio 2019; il CM convalida la sua surroga con Cristina Grancio, consigliere comunale di Roma (delibera n. 13 del 17 giugno 2019), che nelle elezioni del CM del 2016 aveva ricevuto 2 preferenze. Il 29 novembre 2019 si dimette Maria Agnese Catini, consigliere comunale di Roma; le subentra la collega Carola Penna (delibera n. 36 del 29 novembre 2019), che aveva raccolto una sola preferenza.

La serie di sostituzioni più intricata ha inizio il 20 marzo 2019, quando il Prefetto di Roma sospende (in seguito al suo arresto in relazione a presunti episodi di corruzione) Marcello Di Vito dalla carica di consigliere comunale di Roma, determinando la sua sospensione anche dal CM e la sua “temporanea sostituzione” (delibera n. 5 del 17 aprile 2019) da parte di Carlo Caldironi, consigliere comunale di Tivoli in scadenza ma che viene ri-eletto consigliere comunale un mese più tardi, nelle elezioni amministrative del maggio 2019. Di Vito, però, è reintegrato in seguito a un decreto prefettizio del 20 novembre 2019 che prende atto della cessazione della causa di sospensione (delibera n. 34 del 26 novembre 2019). In occasione della stessa seduta del CM, si prende atto delle dimissioni di Gemma Guerrini, presentate l'8 novembre 2019 per protesta contro le politiche dell'assessore alla cultura di Roma, Luca Bergamo. Caldironi, che cede il suo seggio a Di Vito, va a ricoprire quello di Guerrini. Di Vito, a sua volta, si dimette da Consigliere Metropolitano il 12 maggio 2020 (“per la gravosa concomitanza con la funzione di presidente dell'Assemblea capitolina, acuite dalla fase emergenziale in atto”). Il CM procede alla surroga con Marco Tellaroli, consigliere comunale di Bracciano e beneficiario

⁵⁷ In questa sede tale rinuncia sarà considerata una decadenza, così come il subentro di Pacetti sarà considerato una surroga.

di 2 preferenze (delibera n. 30 del 10 giugno 2020), che “scavalca” Fabiola Velli, consigliere comunale di Fiumicino, che si era candidata senza successo a sindaco nelle elezioni comunali del giugno 2018, e Andrea Saldino, consigliere comunale di Palestrina, che non si era ri-candidato alle elezioni comunali del maggio 2019. Tellaroli ha la stessa cifra individuale ponderata di Paolo Trenta, consigliere comunale di Velletri, ma accede al seggio per la più giovane età.

I 9 seggi M5S sono stati occupati da 17 persone diverse. La lista dispone ancora di 4 candidati non eletti ma ancora in carica in ambito comunale, di cui 2 senza preferenze.

La compagine Città della Metropoli ha vissuto una dinamica meno complessa. Fra i suoi 8 eletti iniziali, solo 2 erano consiglieri comunali di Roma e quindi non esposti a decadenza programmata (Valeria Baglio e Svetlana Celli fanno ancora parte del CM a fine mandato). Federico Ascani e Alessio Pascucci, consigliere comunale e sindaco, rispettivamente, di Ladispoli e Cerveteri, si ri-candidano con successo alle elezioni amministrative del giugno 2017 e quindi proseguono i loro mandati nel CM. Lo stesso dicasi di Pierluigi Sanna, sindaco di Colleferro, e di Massimiliano Borelli, sindaco di Albano Laziale, ri-confermati nelle consultazioni del settembre 2020. Michela Califano, consigliere comunale di Fiumicino, si dimette il 31 ottobre 2016 (due anni più tardi verrà eletta consigliere regionale del Lazio); il CM ne convalida la surroga con Mauro Alessandri, sindaco di Monterotondo (delibera n. 56 dell'11 novembre 2016). Alessandri però decade quando assume la carica di assessore regionale il 29 marzo 2018 e viene a sua volta sostituito da Pasquale Boccia, consigliere comunale di Rocca di Papa (delibera n. 8 del 2 maggio 2018). Flavio Gabbarini, per effetto del richiamato scioglimento del consiglio comunale di Genzano, di cui era componente, è sostituito da Fulvio Proietti, sindaco di Rocca Canterano ri-confermato nella carica in occasione del voto municipale del maggio 2019. Il succitato Boccia cessa dalla carica di consigliere comunale in seguito alle elezioni comunali del settembre 2020 e viene sostituito, nel CM, da Giulio Cacciotti, ex-consigliere comunale di Carpineto Romano eletto a sindaco dello stesso comune nel voto del 23 giugno 2019 (delibera n. 60 del 29 ottobre 2020).

Nel complesso, la rappresentanza Città della Metropoli è stata affetta da 4 decadenze/surroghe. Dei rimanenti 12 candidati non eletti di questa lista, a fine consiliatura 8 ricoprono ancora (in qualche caso in seguito a ri-elezione) l'incarico di consigliere comunale.

Uno solo dei 7 eletti di Territorio Protagonista aveva la certezza di non incorrere in una decadenza programmata. Andrea Volpi e Giovanni Libanori, consiglieri comunali, rispettivamente, di Lanuvio e Nemi, sono ri-confermati nelle elezioni comunali del giugno 2017 e hanno portato a termine i loro mandati. Massimiliano Giordani decade per effetto dello scioglimento del consiglio comunale di Ardea (d.p.r. del 10 aprile 17); prende il suo posto Carlo Passacantilli, consigliere comunale di Marcellina (delibera n. 14 del 12 maggio 2017). Fabrizio Ghera, si dimette da consigliere comunale di Roma il 22 giugno 2018 (in seguito alla sua elezione a consigliere regionale del Lazio), così decadendo dal CM. Gli



subentra (delibera n. 24 del 4 luglio 18) Micol Grasselli, consigliere comunale di Fonte Nuova, ri-eletta a quella carica in occasione del voto amministrativo del giugno 2017. Peraltro, Grassili “scavalca” Danilo Fontana, ex-consigliere comunale di Anzio che il mese prima si era dimesso dalla carica per assumere quello di assessore comunale. Anche Alessandro Priori, consigliere comunale di Velletri, si dimette il 4 luglio 2018 per assumere quello di assessore comunale; il CM prende atto della sua decadenza e ne convalida la surroga (delibera n. 27 del 10 luglio 2018) con Antonio Proietti, sindaco di Roiate, confermato nella carica nelle elezioni del settembre 2020. Nella stessa tornata elettorale Marco Silvestroni (nel frattempo diventato Deputato nazionale) non viene ri-eletto consigliere comunale ad Albano Laziale e quindi decade dal CM; la surroga spetterebbe a Sandro De Paolis, ri-eletto a consigliere comunale di Civitavecchia nelle consultazioni amministrative del maggio 2019, il quale però è cessato da quella carica per assumere quella di assessore nello stesso comune nel giugno 2020. Anche i seguenti sei candidati non eletti di Territorio Protagonista sono decaduti dai loro carichi amministrativi, e quindi non si procede ad alcuna surroga. Dell'accaduto si dà conto nel verbale n. 12 del 5 ottobre 2020⁵⁸. Territorio Protagonista ha dunque esperito 4 decadenze e a 3 surroghe, e ha visto la sua rappresentanza scendere da 7 a 6 unità.

Patto Civico Metropolitan, come si è detto, non ha eletto alcun candidato. Dei 12 candidati presentati alle elezioni per il CM del 2016, 9 ricoprono ancora le loro cariche comunali, quasi sempre per avvenuta ri-elezione dal 2017 al 2019.

Nel complesso, dunque, le dimensioni del CM di Roma Capitale si sono ridotte da 24 a 23 componenti. Il Movimento 5 Stelle conserva la maggioranza relativa, seppure in presenza di una squadra instabile che ha ospitato ben 17 individui diversi nei suoi 9 seggi elettivi. Nel complesso, ben 39 persone si sono avvicendate nel CM – più che in qualsiasi altro CM esaminato in questa sede.

Il profilo della rappresentanza territoriale del CM di Roma Capitale è cambiato in maniera apprezzabile per effetto di decadenze e surroghe (Tabella A4). Ad inizio mandato, il CM ospitava 8 consiglieri comunali del capoluogo e 8 sono rimasti, seppure distribuiti in maniera leggermente diversa fra le tre liste rappresentate. I seggi occupati da eletti in comuni medi (10-100 mila abitanti) sono scesi da 15 a 10; questa contrazione ha interessato ciascuna delle liste. Si sono di converso espanse le compagini dei comuni più piccoli (fino a 10 mila abitanti): da nessun rappresentante a ben 5. Nessun eletto dei comuni piccoli proviene dal M5S. La rappresentanza femminile dava conto di un quarto dei seggi ad inizio

⁵⁸ Il Vice Segretario Generale Vicario, peraltro, aggiunge che “il Consiglio può tranquillamente operare perché il Testo Unico [degli Enti Locali] prevede che resti in carica fino a quando è presente almeno la metà dei Consiglieri”. Questa precisazione e quella analoga riportata nella nota 54 mostrano come in seno alle stesse Città Metropolitane sussista la convinzione che si applica al CM il disposto del TUEL che prescrive lo scioglimento dell'organo in caso di mancato raggiungimento di un numero minimo di componenti.

mandato e rimane (seppure con diversi avvicendamenti) sostanzialmente ferma su questo valore a fine consiliatura.

AI.5. Il caso di Napoli

Il CM di Napoli è, fra i casi esplorati in questa sede, il più “movimentato”. Al suo insediamento, i 24 membri eletti facevano capo a ben 6 liste distinte: 9 alla Lista De Magistris, 7 al Partito Democratico, 5 a Forza Italia, 1 a ciascuno delle liste Movimento 5 Stelle, Napoli Popolare e Noi Sud.

Quattro eletti della lista De Magistris fanno capo al consiglio comunale di Napoli e risultano tuttora in carica. Poco dopo l'insediamento del CM, Marco Ponticiello, consigliere comunale di Melito di Napoli, decade in seguito allo scioglimento (il 24 febbraio 2017) del consiglio comunale per effetto delle dimissioni della maggior parte del consiglio stesso; il suo seggio è attribuito al primo dei non eletti della stessa lista (delibera n. 14 del 5 aprile 2017), Raffaele Cacciapuoti, consigliere comunale di Villaricca. Francesco Iovino e Paolo Tozzi (consiglieri comunali di Saviano e Pozzuoli) sono ri-eletti nelle consultazioni amministrative dell'11 luglio 2017 e quindi conservano i loro seggi; lo stesso accade a Domenico Marrazzo, consigliere comunale di Qualiano, nelle elezioni comunali del giugno 2018. David Lebro, consigliere comunale e vicesindaco di Napoli, si dimette e decade dal CM, il quale procede alla surroga con Vincenzo Cirillo, del consiglio comunale di Trecase, il quale viene ri-eletto nel maggio 2019 e risulta tuttora in carica a fine consiliatura. Francesco Iovino, consigliere comunale di Saviano, è ri-eletto l'11 luglio 2017; il suo sindaco, tuttavia, muore, portando allo scioglimento del consiglio comunale il 7 maggio 2020 e quindi, vista la mancata ri-elezione di Iovino nelle elezioni del settembre 2020, alla sua decadenza dal CM. Gli subentra Giovanni Santoro, ri-eletto nel giugno 2018 a consigliere comunale di Quarto (delibera n. 198 del 20 novembre 2020), al posto di un altro candidato con una maggiore cifra individuale ponderata ma nel frattempo decaduto dalla carica di amministratore locale (Giuseppe Di Girolamo, già membro del consiglio comunale di Giugliano in Campania, sciolto il 21 febbraio 2020 per effetto delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri). Infine, il succitato Cacciapuoti dovrebbe essere decaduto in quanto il consiglio comunale di Villaricca è stato sciolto per l'emergere di forme di ingerenza della criminalità organizzata (d.p.r. del 6 agosto 2021); avrebbe dovuto subentrare Elvira Vitelli, consigliera comunale di Boscotrecase, che in occasione delle elezioni del CM dell'ottobre 2016 non aveva raccolto alcuna preferenza. Formalmente questo avvicendamento, inserito al punto 1 dell'ordine del giorno del CM previsto per il 30 settembre 2021 in prima convocazione e per il 1° ottobre in seconda convocazione, non ha avuto luogo per mancato raggiungimento del numero legale. In questa sede, tuttavia, daremo per effettive la decadenza e la corrispondente surroga, in quanto determinate da eventi che *precedono* le elezioni amministrative dell'ottobre 2021 e non ufficialmente sancite per un fatto puramente accidentale.

Dunque, nel corso della consiliatura metropolitana, i 9 seggi della Lista De Magistris sono stati occupati da ben 17 individui diversi. La compagine di questa forza politica mantiene, tuttavia, le sue dimensioni originarie. Nella lista De Magistris permane a questo punto un solo candidato non eletto che ricopre ancora il suo incarico comunale (con 0 preferenze nelle elezioni per il CM del 2016).

Il Partito Democratico ha iniziato la consiliatura metropolitana con 7 seggi. A fine mandato solo 3 dei consiglieri originari sono ancora in carica: uno in quanto consigliere comunale del capoluogo; gli altri due in quanto ri-eletti (Giuseppe Tito a consigliere comunale di Meta e Giuseppe Cirillo a consigliere comunale di Cardito, nelle consultazioni del maggio 2019 e del settembre 2020). Agostino Pentoriero, consigliere comunale di Melito di Napoli, decade per effetto del già citato scioglimento del consiglio comunale e viene sostituito da Giovanni Varchetta, consigliere comunale di Carbonara di Nola (delibera n. 13 del 5 aprile 2017). Varchetta si candida a sindaco, in occasione del rinnovo del consiglio comunale di Carbonara di Nola del maggio 2019, ma non raccoglie sufficienti consensi per entrare in consiglio e quindi decade dal CM. Gli subentra Diego Nicola D'Alterio, consigliere comunale di Giugliano in Campania (delibera n. 172 del 3 aprile 2019). Quando viene sciolto (come si è già detto) il consiglio comunale di Giugliano in Campania, il consigliere comunale Nicola Pirozzi decade anche dal CM ed è surrogato da Salvatore Romano, consigliere comunale di Pomigliano d'Arco (delibera n. 1 del 18 maggio 2020). Romano "scavalca" 2 candidati del Partito Democratico con cifre individuali ponderate maggiori della sua, ma che erano nel frattempo decaduti dai loro incarichi amministrativi: Giovanni Nappi si era dimesso dal consiglio comunale di Casalnuovo di Napoli nel maggio del 2018; Diego Nicola D'Alterio faceva parte dello stesso consiglio comunale del decaduto Pirozzi. Contestualmente decade anche D'Alterio; l'ultimo candidato del Partito Democratico è Antonio Zeno, consigliere comunale di Massa di Somma, il quale, però, dopo essere stato colpito da avvisi di garanzia, si era dimesso dall'incarico il 17 aprile 2020. La lista è dunque esaurita, e il seggio di D'Alterio rimane vacante. Altre vacanze non surrogabili seguono poco dopo. Il 3 settembre 2020 il consiglio comunale di Marigliano si scioglie in seguito alle dimissioni del sindaco; decade, dunque, il Consigliere Metropolitano Giuseppe Jossa, che era consigliere comunale a Marigliano (delibera del 12 ottobre 2020). Nelle elezioni comunali del settembre 2020, Romano non viene ri-eletto; nella stessa tornata elettorale neppure Michele Maddaloni, consigliere comunale di Ercolano, risulta ri-eletto. Il 20 novembre 2020 il CM prende atto della loro decadenza. La delegazione del Partito Democratico vede dunque ridursi la sua rappresentanza a sole 3 unità (rispetto alle 7 di partenza).

Forza Italia inizia la consiliatura con 5 rappresentanti, ognuno dei quali vede il suo incarico comunale terminare al più tardi entro il 2020 e abbisogna quindi di una ri-elezione per portare a termine un mandato intero. Francesco Cascone e Katia Iorio, consiglieri comunali di Santa Maria La Carità e di Casalnuovo di Napoli, sono confermati nelle consultazioni amministrative, rispettivamente, del maggio

2019 e del settembre 2020 e hanno fatto parte del CM fino alla fine del suo mandato. Rosario Ragosta, consigliere comunale di Giugliano in Campania, decade per effetto del già menzionato scioglimento anticipato; il primo dei non eletti (Alfonso Sequino) è un altro consigliere dello stesso comune e quindi non può sostituirlo; il candidato seguente con la cifra individuale ponderata più elevata (Salvatore Cozzolino, già consigliere comunale di San Giuseppe Vesuviano) pure non è disponibile, non essendo stato confermato nelle elezioni del giugno 2018. La surroga toccherebbe quindi a Salvatore Castiglione, già consigliere comunale di Sant'Antimo, che era stato ri-eletto nelle elezioni del giugno 2017, ma il consiglio comunale è stato sciolto il 19 marzo 2020. La surroga è affidata dunque (il 18 maggio 2020) a Giuseppe Capone, consigliere comunale di Pomigliano d'Arco. Felice Di Maiolo, sindaco di Mariglianella, si candida alle elezioni regionali campane del settembre 2020 e viene eletto consigliere; si dimette da sindaco, e il CM prende atto della sua decadenza (delibera n. 151 del 12 ottobre 2020) e gli fa subentrare Saverio Carillo, consigliere comunale di San Giuseppe Vesuviano (il quale “scavalca” Raffaele Falco, già consigliere comunale di Afragola, non ri-eletto nel giugno 2018; Carillo, nelle stesse elezioni, è stato invece confermato).

Pochi mesi dopo essere entrato nel CM, Capone non è ri-eletto alle consultazioni del settembre 2020 e decade a sua volta. A questo punto, i candidati non eletti che ancora rivestono le loro cariche comunali sono 4, ciascuno dei quali ha raccolto 0 preferenze nelle elezioni per il CM del 2016. Il seggio di Capone viene affidato a Valentina Rescigno, consigliere comunale di Mariglianella, che ha la precedenza sugli altri tre candidati per il fatto di essere donna. Antonio Caiazzo, consigliere comunale di Afragola, è stato ri-eletto nelle elezioni comunali del giugno 2018; il consiglio comunale è sciolto, però, il 23 febbraio 2021, e il CM prende atto della sua decadenza e provvede alla surroga con Andrea Santoro (delibera n. 1 del 25 marzo 2021); come Rescigno, anche Santoro non ha raccolto alcuna preferenza nelle elezioni per il CM del 2016 e ottiene il seggio per il fatto di essere più giovane degli altri due candidati rimasti.

La delegazione di Forza Italia mantiene ancora i suoi 5 seggi, dunque, e ha a disposizione (solo perché sono stati nel frattempo confermati nelle loro cariche di consiglieri comunali) altri due candidati non eletti (con 0 preferenze) per eventuali surroghe.

Le elezioni del CM dell'ottobre 2016 hanno assegnato un solo seggio al Movimento 5 Stelle. L'eletto iniziale, Danilo Roberto Cascone, consigliere comunale di San Giorgio a Cremano, si dimette dal consiglio comunale il 5 marzo 2018 e, con delibera n. 2 dell'8 aprile il CM procede alla surroga con il primo dei non eletti, Francesco Capasso, consigliere comunale di Marigliano (che aveva raccolto solo tre preferenze nelle elezioni del CM dell'ottobre 2016). Il sindaco di quest'ultimo comune si dimette il 3 settembre 2000, determinando lo scioglimento del consiglio e quindi la cessazione di Capasso dal suo incarico; gli subentra Gennaro Cozzolino, consigliere comunale di Ercolano (delibera n. 151 del 12

ottobre 2020). Cozzolino, tuttavia, non si è ri-candidato alle elezioni comunali del settembre 2020 e quindi non fa parte del consiglio comunale di Ercolano insediatosi l'11 novembre 2020. Il 20 novembre 2020 il CM prende atto (delibera n. 198) della sua cessazione e della decadenza dalle cariche comunali di altri 6 candidati della lista M5S. La surroga spetta a Luigi Nave, consigliere comunale di Villaricca, che non aveva ricevuto alcuna preferenza nelle elezioni per il CM dell'ottobre 2016. Nave prevale su altri due candidati disponibili grazie alla minore età. A fine consiliatura, Nave a sua volta è coinvolto dal già citato scioglimento del consiglio comunale di Villaricca; la surroga spetterebbe a uno dei due candidati "scavalcati": Matteo Brambilla, consigliere comunale di Napoli. Tuttavia, come si è detto poc'anzi, la riunione del CM (convocata per il 30 settembre e il 1° ottobre 2021) che avrebbe dovuto deliberare la decadenza e la surroga non ha avuto luogo per mancanza del numero legale. In questa sede, come già per l'avvicendamento di Vitelli al posto di Cacciapuoti entro la delegazione De Magistris di cui si è già dato conto, consideriamo la successione come effettivamente avvenuta. L'unico seggio a disposizione del Movimento 5 Stelle è stato dunque occupato da ben 5 amministratori diversi.

L'unico eletto di Napoli Popolare, il sindaco di Acerra Raffaele Lettieri, è stato ri-eletto nelle elezioni del giugno 2017 e pertanto a fine consiliatura fa ancora parte del CM. Dei 14 altri candidati non eletti al CM, solo 7 rimangono ancora disponibili per eventuali surroghe, e di questi ben 6 non hanno raccolto alcuna preferenza nelle elezioni del CM del 2016.

La lista Noi Sud presenta una situazione simile. L'unico eletto (Vincenzo Carbone, sindaco di Palma Campania) è stato eletto consigliere comunale nelle consultazioni del giugno 2018 e fa tuttora parte del CM. A fine mandato 8 degli altri 11 candidati non eletti al CM sono ancora in carica a livello comunale. Nel complesso, il CM di Napoli si è ridotto di dimensioni, da 24 a 20 rappresentanti eletti. Le vacanze hanno colpito esclusivamente la lista del Partito Democratico (con una compagine più che dimezzata, da 7 a 3 unità); 10 candidati di questa lista hanno occupato un seggio nel CM.

Per il resto, quasi tutti gli eletti iniziali (18 su 24) sono ancora in carica a fine mandato, 8 dei quali grazie a ri-conferme durante elezioni svoltesi durante la consiliatura (Tabella A5). Le liste De Magistris, Forza Italia e Movimento 5 Stelle hanno mantenuto i loro seggi iniziali, ma con molti avvicendamenti: rispettivamente, 12 amministratori su 9 seggi, 9 su 5 seggi e 5 su un unico seggio. In tutto, 38 individui diversi hanno fatto finora parte del CM. Le variazioni hanno portato a un indebolimento apprezzabile della rappresentanza dei comuni medio-grandi (100-250 mila abitanti, da 2 a 0 seggi; 30-100 mila abitanti: da 9 a 4 seggi), con un piccolo vantaggio dei comuni medio-piccoli (5-30 mila abitanti: da 7 a 9 seggi) ma anche del capoluogo (da 6 a 7 seggi). Ad inizio consiliatura le rappresentanti donna erano soltanto 3 e ora sono 5. Si registrano dunque 2 sole donne fra le 13 surroghe che hanno avuto luogo.

Tabella A1. Evoluzione della composizione della componente eletta del CM di Torino per fascia dimensionale del comune di afferenza e per genere

Fascia (migliaia di abitanti)	Città di Città		Movimento 5 Stelle		Lista Civica Territorio		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
A: < 3	2	2					2	2
B: 3-5			1	1			1	1
C: 5-10			1		1	1	2	1
D: 10-30	2		2	3	2	2	6	5
E: 30-100	1	2	1	1			2	3
H: 500-1.000	3	2	2	1			5	3
Totale	8	6	7	6	3	3	18	15
N. complessivo titolari di seggio	10		13		3		26	

Genere	Città di Città		Movimento 5 Stelle		Lista Civica Territorio		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
Uomini	6	5	3	5	3	3	12	13
Donne	2	1	4	1			6	2
Totale	8	6	7	6	3	3	18	15
N. complessivo Consiglieri donna	2		5		0		7	

Tabella A2. Evoluzione della composizione della componente eletta del CM di Milano per fascia dimensionale del comune di afferenza

Fascia (migliaia di abitanti)	C + Milano Metropolitana		Insieme per la Città Metropolitana		Lega Nord		Movimento 5 Stelle		Città dei Comuni		Totale		
	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	
B: 3-5	1	1									1	1	
C: 5-10	1	3	1	2							2	5	
D: 10-30	3	4	3	3	1	2	1	1	1	1	9	11	
E: 30-100	3	2	2	1							5	3	
I: > 1.000	6	4			1						7	4	
Totale	14	14	6	6	2	2	1	1	1	1	24	24	
N. complessivo titolari di seggio		18		7		4		1		1		31	
Genere	C + Milano Metropolitana		Insieme per la Città Metropolitana		Lega Nord		Movimento 5 Stelle		Città dei Comuni		Totale		
	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	
Uomini	7	8	5	5	2	2	1	1	1	1	16	17	
Donne	7	6	1	1							8	7	
Totale	14	14	6	6	2	2	1	1	1	1	24	24	
N. complessivo Consiglieri donna		8		1		0		0		0		9	

Tabella A3. Evoluzione della composizione della componente eletta del CM di Bologna per fascia dimensionale del comune di afferenza

Fascia (migliaia di abitanti)	Partito Democratico		Rete civica		Uniti per l'Alternativa		Movimento 5 Stelle		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
B: 3-5			1	1					1	1
C: 5-10	1	1	1	1	1	1			3	3
D: 10-30	6	5							6	5
E: 30-100	1				1	1	1		3	1
G: 250-500	5	4					1		5	5
Totale	13	10	2	2	2	2	1	1	18	15
N. complessivo titolari di seggio	17		2		2		2		23	

Genere	Partito Democratico		Rete civica		Uniti per l'Alternativa		Movimento 5 Stelle		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
Uomini	9	7	2	2			1		12	9
Donne	4	3			2	2	1		6	6
Totale	13	10	2	2	2	2	1	1	18	15
N. complessivo Consiglieri donna	3		0		2		1		6	

Tabella A4. Evoluzione della composizione della componente eletta del CM di Roma Capitale per fascia dimensionale del comune di appartenenza

Fascia (migliaia di abitanti)	Movimento 5 Stelle		Città della Metropoli		Territorio Protagonista		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
	A: < 3				1	1	2	1
B: 3-5				1				1
C: 5-10						1		1
D: 10-30		1	2	1	2	2	4	4
E: 30-100	4	2	4	3	3	2	11	6
I: > 1.000	5	6	2	2	1		8	8
Totale	9	9	8	8	7	6	24	23
N. complessivo titolari di seggio	17		12		10		39	

Genere	Movimento 5 Stelle		Città della Metropoli		Territorio Protagonista		Totale	
	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021	10.2016	10.2021
	Uomini	6	6	5	6	7	5	18
Donne	3	3	3	2	0	1	6	6
Totale	9	9	8	8	7	6	24	23
N. complessivo Consiglieri donna	6		3		1		10	

Tabella A5. Evoluzione della composizione della componente eletta del CM di Napoli per fascia dimensionale del comune di afferenza

Fascia (migliaia di abitanti)	De Magistris		Partito Dem.		Forza Italia		Movimento 5 Stelle		Napoli Popolare		Noi Sud		Totale	
	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21
C: 5-10	1		1	1	1	1							2	3
D: 10-30	2	2	1	1	1	2					1	1	5	6
E: 30-100	2	2	3		2	1	1		1	1			9	4
F: 100-250			1		1								2	0
H: 500-1.000	5	4	1	1		1		1					6	7
Totale	9	9	7	3	5	5	1	1	1	1	1	1	24	20
N. complessivo titolari di seggio	12		10		9		4		1		1		37	
Genere	De Magistris		Partito Dem.		Forza Italia		Movimento 5 Stelle		Napoli Popolare		Noi Sud		Totale	
	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21	10.16	10.21
Uomini	8	7	6	2	4	3	1	1	1	1	1	1	21	15
Donne	1	2	1	1	1	2							3	5
Totale	9	9	7	3	5	5	1	1	1	1	1	1	24	20
N. complessivo Consiglieri donna	1		1		2		0		0		0		5	

Appendice II. Alcune motivazioni dei comportamenti di voto entro il CM di Bologna

La delibera n. 4 del 2017, sulle “Linee programmatiche relative all’azione ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato amministrativo 2016-2021”, un voto contrario di un rappresentante di Rete Civica è motivato, in parte, così: “noi abbiamo parlato di sviluppo economico chiedendo che la Città metropolitana, di fatto, potesse avere *una relazione più semplice e aperta nei confronti del territorio*”⁵⁹. Ancora: “sul Passante di Bologna osservo che, a parte il Comune di Bologna, *tutti gli altri territori sono stati lasciati esclusi. L’opera non è sicuramente un’opera a valenza comunale, sono stati lasciati esclusi anche Comuni,*

⁵⁹ I corsivi corrispondono ad evidenziazioni operate dagli autori e *non* traggono origine dai verbali citati.

come San Lazzaro, *che sono interessati materialmente dagli interventi* e che adesso sono lì che stanno cercando di rincorrerli per avere la stessa dignità, che giustamente ha avuto il Comune di Bologna. E poi, sulla rete viaria metropolitana, sui progetti strategici, personalmente apprezzo che sia stata inserita la bretella Reno-Setta, parallelamente credo che si potesse inserire, negli stessi modi e negli stessi termini, senza dare garanzie di risultato, anche il nodo di Casalecchio e il completamento della complanare Sud nei Comuni di San Lazzaro e Ozzano”.

In merito alla stessa pratica, un esponente del Movimento 5 Stelle spiega la sua astensione: “la Città Metropolitana, *più che un organismo politico*, è un organismo di *concertazione* per arrivare a uno scopo, che è quello di rendere più efficiente e migliore il territorio che amministra. Dovrebbe essere questo, quindi *sovrapartitico* dovrebbe essere, un po’ come l’Unione, lo spirito è quello dell’Unione”.

Un’altra astensione, espressa da Unità per l’Alternativa: “ritengo che gli amministratori con senso di responsabilità si debbano *occupare dei temi del territorio ogni tanto mettendo in secondo piano il partito, l’appartenenza e quindi volendo mettere sui temi una bandierina politica*”. Tuttavia, a sottolineare la coerenza dell’“appartenenza”, aggiunge: “oggi però non posso non tenere in considerazione che il partito che dovrebbe accompagnare questo documento programmatico non si è espresso favorevolmente”. L’altro rappresentante della stessa lista motiva il suo voto contrario: “in queste linee di mandato *mancono grandissime parti del nostro territorio*: non c’è nulla sul circondario imolese, non c’è nulla sulla parte di Medicina, non c’è nulla sulla parte di San Giovanni, non c’è nulla sulla parte di Sant’Agata, c’è un accenno alla montagna che comunque è un accenno attraverso tutta una serie di tavoli tematici che non si capisce a che cosa dovrebbero approdare, perché tavoli tematici vuol dire tutto e non vuol dire niente”.

In occasione della delibera n. 27 del 2017, vertente su “Adozione del Documento unico di programmazione (DUP) triennio 2017-2019”, nel dibattito si accenna ripetutamente all’insufficienza delle risorse rispetto agli obiettivi della Città Metropolitana, alle sue competenze, ai servizi che dovrebbe rendere al territorio. Ma, di nuovo, ri-affiorano accuse di rappresentanza territoriale diseguale. Un esponente di Uniti per l’Alternativa dice: “*non riusciamo a dare risposta a chi si interroga in montagna* e dice: beh, noi un po’ di chilometri di asfalto, un po’ di metri li vorremmo; vorremmo il ripristino di una frana, oppure percorrere una strada in sicurezza? Vorremmo capire perché paghiamo la tassa sui passi carrai e non abbiamo poi questi servizi. Si legge sul sito della Città metropolitana che è stata ripristinata perché, appunto, per lo sfalcio, per la spalatura della neve in inverno, per tante cose, che in realtà non ci sono.”

L’“approvazione del Documento unico di programmazione (DUP) triennio 2017-2019”, oggetto della delibera n. 20 del 2017, registra un voto contrario da parte di un eletto di Rete Civica: “i miei emendamenti erano tutti praticamente rivolti alla montagna, con un obiettivo ben preciso che era quello

di cercare se non di pareggiare, ma di portare un po' più di risorse in montagna, ossia in quei territori che per la maggior parte interessa il territorio metropolitano, ma che vede meno della metà delle risorse, ad esempio, sulle manutenzioni stradali che avvengono appunto in questo territorio”.

Analogamente, in occasione dell’“adozione del Documento unico di programmazione (DUP) triennio 2018-2020” (delibera 17 del 2018), di nuovo da parte di un rappresentante di Rete Civica: “esprimere un voto favorevole sul bilancio, un bilancio che quando si tratta di parlare di soldi e non più di intenti abbandona tante volte, troppe volte l’Appennino... Spero che le prime variazioni di bilancio utile vadano in questa direzione e spero e mi auguro che al contempo e le risorse per i Comuni di montagna... *la contrarietà non è rappresentata da un voto di appartenenza politico* e spero dunque che in una modifica degli obiettivi politici, che appunto perché il voto non è un voto di appartenenza”.

Un esponente del Movimenti 5 Stelle, esprime un voto contrario all’“adozione della proposta di Piano Strategico Metropolitano 2.0” (delibera n. 31 del 2018), che accusa di essere scarsamente operativo, poco applicabile e deficitario nell’assegnazione di responsabilità. Ma aggiunge: “da Consigliere di minoranza o comunque di opposizione nei miei Comuni – io sono sia in Unione che in un Comune – non si ha la percezione di questo documento ed è un po’ un peccato, secondo me, nel senso che probabilmente anche *l’aspetto comunicativo di condivisione con i vari enti e con i cittadini*, come ha ricordato il Sindaco nel suo discorso di apertura, forse un po’ *manca da quel punto di vista*, almeno nella mia percezione: non so nella percezione degli altri Consiglieri, però nei nostri Comuni questo documento, neanche come bozza, neanche come linea, è arrivato”. Anche da Uniti per l’Alternativa si coglie una critica alla condivisione del documento con i comuni: “ma i Comuni sono stati informati della redazione di questo Piano in questi termini? Perché abbiamo avuto, da Consiglieri Comunali del territorio, la netta impressione che, invece, ci sia una distanza tra i Comuni, come realtà territoriali, e la Città Metropolitana e questo, secondo noi, è un elemento di criticità notevole”. Ancora: “*i Consigli comunali vengono trattati alla fine come organi di recepimento...* lo svilimento di un Consiglio comunale e dell’autorità di un Sindaco sul territorio mi sembrano un elemento di controllo politico veramente grave e silente”.

Un esponente di Rete Civica, nel motivare il suo parere avverso all’“adozione del Documento unico di programmazione (DUP) triennio 2019-2021”, sostiene che “i Comuni appenninici praticamente nella loro totalità... hanno un livello di fragilità complessiva che va dal medio alto al livello alto”. Analogamente, in merito alla stessa delibera, un eletto di Uniti per l’Alternativa si lamenta del fatto che non è stato accolto un emendamento riguardante “un’opera che, a detta di molti, sarebbe *strategica per l’Appennino...* in quanto il rilancio dell’Appennino è senz’altro correlabile alla realizzazione di nuove infrastrutture”.