

8 MAGGIO 2019

Profili di incostituzionalità e problemi interpretativi dell'art. 1, comma 22, legge “Delrio” alla luce del referendum per la separazione tra Venezia e Mestre

di Giacomo Menegus

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Macerata

Profili di incostituzionalità e problemi interpretativi dell'art. 1, comma 22, legge “Delrio” alla luce del referendum per la separazione tra Venezia e Mestre*

di Giacomo Menegus

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Macerata

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014: contenuto e *ratio*. 3. I profili di illegittimità costituzionale: l'irragionevolezza del procedimento. 4. (*segue*) La violazione della competenza regionale in tema di variazioni delle circoscrizioni comunali. 5. (*segue*) La nozione di popolazione interessate nel referendum metropolitano. 6. Il caso veneziano e le persistenti incertezze interpretative. 7. La pronuncia del TAR Veneto sul referendum per la separazione di Mestre da Venezia. 8. Una possibile soluzione, molte questioni aperte.

1. Introduzione

L'art. 1, comma 22, legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge “Delrio”) – recante la disciplina dell'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitani – rappresenta senz'altro una delle disposizioni più significative per la definizione dell'assetto istituzionale della Città metropolitana. Superato il vaglio di legittimità costituzionale cui è stato sottoposto nella sentenza n. 50 del 2015, il comma 22 è stato di recente rimesso in discussione nell'ambito del contenzioso originato dall'indizione di un referendum regionale per la separazione della città di Mestre dal Comune di Venezia.

Il saggio si propone di riesaminare diffusamente gli aspetti problematici della disposizione in parola, prendendo le mosse dalla ricostruzione del contenuto e della *ratio* del comma 22, per poi passare ai profili di illegittimità costituzionale affrontati dalla Corte costituzionale. Nella seconda parte, una volta individuate le questioni interpretative ancora irrisolte, si guarda al contenzioso sorto in rapporto al caso veneziano. Nelle conclusioni, si tenta dunque di offrire una possibile soluzione alle criticità evidenziate, indicando altresì fragilità e incongruenze della norma che – in una visione d'insieme della “forma di governo” metropolitana – non possono essere risolte se non per via legislativa.

Prima di procedere con l'esame della disposizione conviene tuttavia collocarla sistematicamente nell'impianto della legge n. 56/2014.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Com'è noto, l'assetto istituzionale della Città metropolitana rappresenta un superamento (seppur parziale e non del tutto coerente¹) del modello classico di governo dell'ente territoriale: gli organi metropolitani non sono più, come nella “vecchia” provincia, eletti a suffragio universale diretto dalla popolazione locale come vorrebbe il modello tradizionale di *ente rappresentativo della comunità locale*. Il Consiglio metropolitano è infatti formato sulla base di elezioni di secondo livello, cui partecipano i Consiglieri e i Sindaci dei Comuni metropolitani; mentre la Conferenza metropolitana e il Sindaco sono composti da membri di diritto, rispettivamente i Sindaci dei Comuni dell'area metropolitana e il Sindaco del Comune capoluogo. La volontà del legislatore – espressa anche in sede parlamentare² – era di imprimere una connotazione funzionale alla Città metropolitana, aderendo in misura prevalente a un modello innovativo di *ente di rappresentanza e coordinamento delle istituzioni locali*, i Comuni metropolitani³.

La figura del Sindaco metropolitano, in particolare, segna una netta discontinuità con il modello istituzionale consueto, dal momento che – non essendo eletto dalla totalità dei cittadini metropolitani – sfugge del tutto a logiche di rappresentanza della comunità metropolitana⁴. La coincidenza delle due figure del Sindaco del Comune capoluogo e del Sindaco metropolitano ha piuttosto una valenza “efficientistica”⁵: il fine è quello di assicurare un efficiente funzionamento della Città metropolitana, attribuendo al Sindaco del Comune capoluogo, fulcro centrale dell'area metropolitana, un ruolo di primo

¹ Sulla “forma di governo” della Città metropolitana come parziale superamento del modello tradizionale, cfr. A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, p. 669 ss.; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017, spec. 431 ss.; nonché da ultimo ID., *I diversi “modelli” di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

² Cfr. Camera dei Deputati, *Disegno di legge (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, n. 1542. XVII Legislatura, 20 agosto 2013, pp. 2-3. Com'è noto, la legge n. 56/2014 era concepita come funzionalmente coordinata a un più ampio progetto di riforma costituzionale (cui la stessa legge si rifà espressamente, v. art. 1, comma 5, l. n. 56/2014), che si sarebbe dovuto realizzare attraverso il disegno di legge costituzionale cd. “Letta” (cfr. Camera dei Deputati, *Disegno di legge costituzionale (Abolizione delle Province)*, n. 1543. XVII Legislatura, 20 agosto 2013). Tale riforma – in virtù della rimozione dall'art. 114 Cost. dell'ente metropolitano e di quello provinciale – ambiva appunto a ridurre gli enti di rappresentanza delle comunità ai soli livelli regionale e comunale, facendo delle Province e Città metropolitane “decostituzionalizzate” un livello di governo di area vasta. In proposito, cfr. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 109 ss., con ampi riferimenti alla letteratura rilevante; nonché P.L. PORTALURI, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014.

³ Nel contributo ci si rifà pertanto alla dicotomia *continuità-innovazione* ed *ente di rappresentanza della comunità-ente di rappresentanza delle istituzioni* illustrata in A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, cit., *passim*.

⁴ D'altra parte, va sottolineato come lo stesso organo non sia del tutto congruente neppure con la logica di fondo del modello innovativo, che avrebbe voluto il sindaco metropolitano individuato in virtù di elezioni di secondo livello. Cfr. sul punto ancora G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 491 ss.

⁵ Espressione liberamente tratta dalla nota di G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015.

piano nel governo dell'ente metropolitano⁶. L'ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale che – nel respingere le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla presunta carenza di rappresentatività dell'organo – ha richiamato proprio «il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana»⁷.

L'assetto istituzionale che si è sommariamente descritto non è tuttavia una scelta obbligata se non *in fase di prima attuazione* della Città metropolitana: la legge lascia infatti aperta ai singoli Statuti metropolitani la possibilità di reintrodurre parzialmente lo schema di governo classico, optando per l'elezione a suffragio popolare diretto tanto del Consiglio quanto del Sindaco metropolitano. L'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 disciplina appunto questa seconda ipotesi.

2. L'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014: contenuto e ratio

L'opzione eventuale per l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitano è attribuita allo Statuto metropolitano, che può dunque conservare l'architettura innovativa descritta oppure tornare all'antico (primo periodo del comma 22)⁸. La disciplina del sistema elettorale che dovrebbe trovare applicazione in tal caso è rimessa invece a una futura legge statale, circostanza che – nel perdurare dell'inerzia del legislatore – potrebbe già rappresentare un significativo ostacolo alla concreta praticabilità della deroga al modello innovativo⁹.

Ad ogni modo, individuata come competente la fonte statutaria, il comma 22 detta due discipline distinte a seconda che la Città metropolitana superi i tre milioni di abitanti – si tratta delle sole Roma, Milano e Napoli – o si mantenga sotto questa soglia.

Nel primo caso, la scelta per l'elezione diretta è regolata in modo piuttosto snello: il sesto periodo del comma 22 prescrive – quale condizione necessaria per l'elezione diretta di Consiglio e Sindaco – che lo «statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera

⁶ Si tratta di un dato pacifico; cfr., tra gli altri, L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 81; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015, pp. 49, 53; P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, pp. 49-50; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 432-433, 491. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015, parla espressamente di un «protagonismo del sindaco del comune capoluogo di provincia giustificato dal ruolo che la metropoli potrebbe svolgere quale base-vertice e volano delle potenzialità dei singoli comuni».

⁷ Cfr. Corte cost., 26 marzo 2015, n. 50, in *Giur. cost.*, 2015, p. 432 ss., in part. pp. 444-445, *Considerato in diritto*, punto 3.4.4. lett. a). Per una rassegna dei commenti alla sentenza, v. *infra* nota 24.

⁸ In relazione a contenuto e ratio del comma 22, in generale, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Milano, 2015, pp. 54-55; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 80-83.

⁹ Come nota G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 5-6.

c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana».

Si tratta all'evidenza di condizioni non particolarmente gravose, tanto che gli Statuti di tutte le Città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni hanno preferito accedere all'elezione diretta dei due organi metropolitani in questione¹⁰.

Ben più articolate e complesse appaiono le condizioni poste per le altre Città metropolitane. Il secondo periodo del comma 22 prevede innanzitutto che il territorio del Comune capoluogo sia preventivamente articolato in più comuni minori; articolazione (ovvero *scorporo*) che dev'essere effettuata secondo il procedimento dettato – quanto meno nei suoi tratti più salienti – nei periodi che vanno dal terzo al quinto:

a) l'iniziativa spetta al solo Comune capoluogo, con delibera del Consiglio comunale secondo il procedimento e le maggioranze previste per l'adozione dello Statuto¹¹;

b) la proposta di articolazione del territorio del capoluogo è dunque sottoposta a referendum tra i cittadini dell'intera Città metropolitana «sulla base delle rispettive leggi regionali»;

c) la proposta è approvata se incontra il favore della maggioranza dei votanti;

d) il procedimento si conclude quindi con l'istituzione e denominazione dei nuovi Comuni realizzata tramite una legge regionale «ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione».

Si tratta all'evidenza di un procedimento assai complesso, del quale è tuttavia evidente la *ratio* sottesa. Anche in questo frangente, come nell'intero impianto della “forma di governo” metropolitana, intervengono ragioni di efficiente funzionamento dell'ente, che sconsigliano la compresenza sullo stesso territorio di due figure politicamente forti, quali sarebbero con tutta probabilità il Sindaco metropolitano – forte dell'investitura elettorale dell'intera Città metropolitana – e il Sindaco del Capoluogo – posto alla guida del centro più importante dell'area metropolitana¹².

Il legislatore teme insomma l'insorgere di conflitti tra Sindaco metropolitano e Sindaco del capoluogo che – specie qualora i due Sindaci fossero espressione di diversi e contrapposti movimenti politici – potrebbe condannare la Città metropolitana all'inefficienza e alla paralisi decisionale; e conseguentemente dispone che, nel momento in cui si opta per l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, si depotenzi al tempo stesso il Sindaco del Capoluogo, procedendo in via preventiva alla ripartizione del Capoluogo in Comuni più piccoli, con un peso politico meno rilevante.

¹⁰ Cfr. art. 22, comma 2, St. CM Roma; art. 20 St. CM Milano; art. 19, comma 2, St. CM Napoli.

¹¹ La proposta deve infatti essere deliberata dal Consiglio comunale «secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico (degli Enti Locali, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *ndr*)», ovvero con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri oppure – nel caso in cui non si raggiunga tale maggioranza – con il voto favorevole della maggioranza assoluta in due distinte sedute, a distanza di trenta giorni l'una dall'altra.

¹² In tal senso, cfr. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 55; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., p. 81; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 433.

La disciplina descritta non ha mancato tuttavia di sollevare diversi dubbi di costituzionalità, che hanno interessato: a) il procedimento, ritenuto irragionevole non solo per l'eccessiva gravosità degli adempimenti e delle condizioni cui è subordinata la scelta per l'elezione diretta, ma pure per l'irragionevole disparità di trattamento che traccia tra Città metropolitane con popolazione superiore ai tre milioni di abitanti e le altre; b) l'intervento del legislatore statale in una materia – quella delle variazioni territoriali dei Comuni – che la Costituzione attribuisce alla competenza regionale ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost.; c) l'estensione della platea degli elettori chiamati a partecipare al referendum metropolitano ai cittadini della Città metropolitana residenti al di fuori del Capoluogo, estensione che andrebbe a confliggere con la nozione di “popolazione interessata” (di cui al detto art. 133, comma 2, Cost.) per come interpretata nella giurisprudenza costituzionale.

Eccezion fatta per il primo punto concernente l'irragionevolezza del procedimento, i profili di illegittimità costituzionale menzionati hanno costituito oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte nei ricorsi proposti da Puglia e Campania con riferimento alla legge n. 56/2014. La pronuncia del giudice costituzionale – che pure si è espresso sulle questioni in parola nella discussa sent. 50/2015¹³ – non ha tuttavia sciolto del tutto i nodi descritti e, per certi versi, ha posto nuovi problemi all'interprete. Conviene pertanto – anche per ragioni di chiarezza espositiva – esaminare separatamente i diversi profili in questione, avendo cura di evidenziare dapprima gli argomenti che militano a favore dell'illegittimità della normativa, per poi illustrare le risposte offerte dalla Corte e le incertezze interpretative che persistono anche a seguito dell'intervento del giudice costituzionale.

¹³ Corte cost., n. 50/2015; la dottrina a commento è particolarmente copiosa, a testimonianza del rilievo della pronuncia: cfr. G. MOBILIO, *Le città metropolitane non si toccano: La Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 456 ss.; G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, *ivi*, p. 463 ss.; G. SERGES, *L'istituzione delle città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l'elettività “indiretta” degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, *ivi*, p. 472 ss.; L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 393-396; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Forum Quad. cost.*, n. 6/2015, 11 luglio 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, *ivi*; A. STERPA, *Un “giudizio in movimento”: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, *ivi*; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2015, p. 489 ss.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2015, p. 145 ss.

3. I profili di illegittimità costituzionale: l'irragionevolezza del procedimento

Il primo profilo di dubbia costituzionalità del comma 22 – che tuttavia non viene espressamente esaminato nella sent. n. 50/2015¹⁴ – è rappresentato dall'estrema complessità del procedimento e delle condizioni previste per l'elezione diretta a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitani. I periodi dal secondo al quinto del comma 22 descrivono in effetti un procedimento che, riprendendo e capovolgendo la tradizionale definizione del procedimento amministrativo risalente a Sandulli¹⁵, appare più come una sequenza di atti e operazioni tra loro coordinate a *impedire* la realizzazione del risultato finale – ovvero la possibilità di eleggere direttamente Sindaco e Consiglio – che a conseguirla. Perché il procedimento sopra descritto possa avere successo deve realizzarsi infatti il concorde concorso di più soggetti, i quali possono essere talora *controinteressati*, talora *disinteressati* alla conclusione della fase del procedimento che è loro assegnata.

Controinteressato è potenzialmente il Comune capoluogo, cui la legge attribuisce in via esclusiva l'iniziativa procedimentale: è infatti improbabile che questi possa avere interesse ad avviare l'*iter* per il proprio smembramento, con tutte le ripercussioni che ciò può comportare sia sul tessuto socio-economico, sia sul peso politico della città. A maggior ragione sarà poi controinteressato chi ricopre cariche politiche all'interno dell'amministrazione comunale, *in primis* il Sindaco (e di conseguenza la maggioranza che lo sostiene) che verrebbe a perdere l'automatica attribuzione della carica di Sindaco metropolitano.

Disinteressati potrebbero essere invece i cittadini metropolitani che, pur chiamati ad esprimersi sullo scorporo del Capoluogo, risiedono al di fuori dello stesso. Se è vero che dall'esito del referendum dipende l'adozione dell'elezione diretta di Sindaco e Consiglio, è assai verosimile che la partecipazione di quanti non sono direttamente interessati alle modifiche territoriali proposte sia decisamente inferiore a quella dei cittadini del Comune capoluogo. Su quest'ultimo punto però è intervenuto opportunamente lo stesso legislatore statale, prevedendo che la proposta di scorporo sia approvata con la mera maggioranza semplice dei voti, in luogo della maggioranza qualificata usualmente adottata dalle leggi regionali in materia di variazioni territoriali.

È necessario inoltre che lo Stato e le singole Regioni interessate adottino preventivamente le iniziative legislative volte, da un lato, a dettare le norme in materia elettorale per Sindaco e Consiglio metropolitano, e dall'altro, a istituire e disciplinare il nuovo "referendum metropolitano" nonché a modificare

¹⁴ Il tema in questione riceve solo una veloce menzione (punto 3.2.4, secondo periodo), senza che poi il giudice costituzionale sviluppi un'argomentazione autonoma. L'altro profilo di irragionevolezza del procedimento, ovvero la disparità di trattamento tra Città metropolitane, non compare nei ricorsi proposti dalle Regioni ed è solo toccato in sede di udienza pubblica dalla difesa della Regione Veneto, senza essere poi ripreso nella sentenza.

¹⁵ A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.

opportunamente la legislazione regionale in materia di variazioni territoriali dei comuni, per consentire il recepimento dei risultati del referendum metropolitano.

Non a caso si è allora parlato di una «sequenza diabolica, vistosamente inapplicabile»¹⁶, e la si è accostata ad un altro caso di opzione legislativa più teorica che reale, prevista sempre in materia di forma di governo, ovvero quella dettata dalla l. cost. n. 1/1999 (deroga al modello di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale)¹⁷.

Preso atto dell'evidente complessità del procedimento descritto, è necessario tuttavia interrogarsi se tale complessità possa arrivare a integrare un vizio di costituzionalità della norma, oppure costituisca esclusivamente un caso (voluto?) di cattiva scrittura delle leggi¹⁸. Diversi argomenti militano a favore della seconda ipotesi.

In primo luogo, se è inverosimile che tutte le condizioni poste si possano realizzare e possano condurre alla positiva definizione del procedimento, si tratta pur sempre di una mera difficoltà e non di una vera e propria impossibilità logico-giuridica, che sola potrebbe giustificare un intervento del giudice costituzionale, senza con ciò compiere un'invasione di campo nella discrezionalità del legislatore. In secondo luogo, il procedimento in parola – per quanto articolato – risponde invero a una propria intrinseca razionalità, che è verosimilmente quella di favorire il permanere del modello innovativo e consentire il suo superamento solamente in presenza di una forte volontà politica da parte di tutti gli enti coinvolti¹⁹. Infine, è bene sottolineare che la suddivisione del procedimento tra Stato e Regioni rispecchia – salvo quanto si dirà poi – l'attuale ripartizione costituzionale delle competenze legislative: la definizione della legislazione elettorale metropolitana è infatti di competenza statale in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., mentre i referendum regionali e le variazioni territoriali dei Comuni sono di competenza regionale in virtù degli artt. 117, comma 4, e 133, comma 2, Cost.

¹⁶ Così S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, p. 9; rilievi critici anche da M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015, p. 11 ss.

¹⁷ Cfr., in tal senso, G. TARLI BARBIERI, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, cit., p. 5; nonché già A. SIMONCINI, G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», cit., pp. 675-676.*

¹⁸ Sulla cattiva qualità della normativa in questione, cfr. S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione*, cit., p. 9, il quale ritiene possibile che il caso di specie sia riconducibile a una nuova forma di *filibustering*; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 55, ritiene invece pacifico che il legislatore abbia volutamente inteso rendere più complessa l'opzione per le Città metropolitane “minori”; nello stesso senso P.L. PORTALURI, *Le Città metropolitane*, cit., pp. 49-50.

¹⁹ Anche in questo caso, in ossequio alle finalità efficientistiche perseguite dal legislatore, lo scopo sarebbe di ridurre al minimo le occasioni di conflitto tra i vari livelli di governo del territorio. Il punto è esaminato criticamente da M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, cit., pp. 14-15.

In conclusione, dunque, le censure mosse alla complessità del procedimento di cui all'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 non pare possano assurgere a vizi di legittimità, ma integrano semmai rilievi di opportunità, che andranno senz'altro tenuti nella dovuta considerazione qualora si decidesse di porre nuovamente mano alla materia.

Lo stesso può dirsi anche in riferimento all'asserita irragionevolezza della previsione di una disciplina differente per le Città metropolitane con oltre tre milioni di abitanti: se è vero che non risultano evidenti le ragioni alla base di tale differenziazione²⁰, non sembra però praticabile alcun intervento censorio della Corte, tanto più che sarebbe da spiegare quale delle due distinte discipline andrebbe preferita e quindi applicata a tutte le Città metropolitane.

4. (segue) La violazione della competenza regionale in tema di variazioni delle circoscrizioni comunali

Ben altra consistenza hanno i dubbi di costituzionalità che si appuntano sulla violazione della competenza regionale in materia di variazioni territoriali dei Comuni di cui all'art. 133, comma 2, Cost.

Dottrina²¹ e giurisprudenza costituzionale²² concordano nell'affermare che tale norma riservi in via esclusiva alle Regioni la disciplina delle variazioni territoriali dei Comuni, rendendo così espressa un'attribuzione che altrimenti si sarebbe dovuta comunque considerare implicita nella competenza regionale residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost.²³.

²⁰ F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, cit., p. 55, ritiene che la differenziazione riposi su «ragioni essenzialmente politiche legate anche [...] alla situazione contingente, troppo complessa».

²¹ Cfr., tra gli altri, C. MAINARDIS, *Art. 133*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, p. 1145 ss.; E. FERIOLI, *Art. 133*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2554 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2013, pp. 70-71; e in part. V. DE SANTIS, *La individuazione delle popolazioni interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali crea ancora incertezza*, in *Giur. it.*, 2002, p. 1575. Va sottolineato che, prima della riforma del Titolo V, la materia “circoscrizioni comunali” era devoluta alla competenza delle Regioni, nei limiti dei principi dettati dallo Stato (cfr. L. VANDELLI – F. MASTRAGOSTINO, *I Comuni e le Province*, in S. BARTOLE – F. MASTRAGOSTINO – L. VANDELLI (a cura di), *Le Autonomie territoriali*, II, Bologna, 1997, p. 25); nel nuovo art. 117 Cost. non v'è menzione della materia, dacché si dovrebbe dedurre il pieno conferimento alla potestà legislativa residuale delle Regioni. D'altra parte, si è osservato come, anche prima della riforma costituzionale, lo Stato non avesse affatto dettato i principi della materia, per cui le Regioni esprimevano già di fatto una piena potestà (cfr. in tal senso tanto P. NICOSIA, *La Corte dice (ma non spiega) quali sono le popolazioni “interessate” alla modifica delle circoscrizioni comunali*, in *Giur. it.*, 2001, p. 212, quanto V. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 1574-1575).

²² Cfr. *ex pluribus* Corte cost., 7 aprile 2000, n. 94, in *Giur. cost.*, 2000, p. 901, nella quale si afferma, in relazione all'art. 133, comma 2, Cost., che «le variazioni del territorio dei comuni non solo sono espressamente demandate, dalla norma ora citata, a leggi regionali, ma rientrano altresì nella materia delle “circoscrizioni comunali”, attribuita dall'art. 117 della Costituzione alla competenza legislativa delle Regioni».

²³ Accanto alla tesi – cui si aderisce – in virtù della quale l'art. 133, comma 2, Cost. sarebbe espressione di una competenza generale implicita ex art. 117, comma 4, Cost., è stato pure sostenuto (G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'istituzione di nuovi comuni*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 1421-1422) che la competenza regionale a dettare norme generali in senso sostanziale sul procedimento

È pacifico inoltre che le norme richiamate abbiano inteso riferire la competenza legislativa regionale non solo al momento conclusivo dell'*iter* di istituzione di nuovi Comuni o modifica dei confini e della denominazione, ma all'intero svolgimento del processo *de quo*, dall'iniziativa, alla previsione di eventuali passaggi ulteriori (quali ad esempio possono essere il giudizio di meritevolezza di competenza regionale o il coinvolgimento degli enti direttamente interessati), all'individuazione e consultazione delle popolazioni interessate. Proprio in virtù dell'estensione della competenza regionale, si distinguono due tipi di fonti: da un lato, la *legge provvedimento regionale* che, a conclusione del procedimento, istituisce il nuovo Comune o adotta le modifiche ai confini o alla denominazione del Comune; dall'altro, la *legge generale regionale sul procedimento* che detta la disciplina di tutte le fasi suddette e cui la legge provvedimento regionale deve (tendenzialmente) conformarsi²⁴.

Se dunque è questo il quadro costituzionale che emerge da dottrina e giurisprudenza della Corte, risulta evidente come il comma 22 costituisca una violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni. La legge n. 56/2014 disciplina infatti pressoché integralmente tutte le fasi antecedenti alla conclusione del procedimento di scorporo del Comune capoluogo, individuando tanto il soggetto titolare dell'iniziativa (il Comune capoluogo), quanto le popolazioni interessate (i cittadini metropolitani).

Non mancano certo nella stessa disposizione alcuni rimandi testuali alla potestà legislativa delle Regioni: ci si riferisce alle «rispettive leggi regionali» di cui al quarto periodo, e alle leggi regionali «ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione» di cui al quinto periodo. Ma si tratta di richiami che confinano l'intervento legislativo regionale negli angusti ambiti della sola disciplina del referendum e della sola adozione definitiva delle variazioni territoriale, e che in definitiva non riescono a celare il sostanziale svuotamento della competenza regionale nella materia. Il procedimento di variazione territoriale dei Comuni capoluogo è sottratto alla disponibilità della Regione, la quale: non può individuare una platea più ampia di soggetti cui attribuire la titolarità dell'iniziativa; non può prevedere fasi ulteriori oltre a quelle espressamente previste dal comma 22; non può individuare autonomamente le popolazioni interessate; infine non può decidere se adottare o meno la legge provvedimento conclusiva dell'*iter*, che si atteggia infatti quale mera ratifica dei risultati del referendum metropolitano.

concernente le variazioni territoriali troverebbe il fondamento nell'art. 117, comma 4, Cost.; mentre nell'art. 133, comma 2, Cost. troverebbe fondamento la più specifica competenza regionale a provvedere alle modificazioni comunali con legge-provvedimento. Si tratta ad ogni modo di percorsi argomentativi che non mutano la conclusione per cui la competenza in materia è da ritenersi integralmente regionale.

²⁴ Il tema è approfondito in particolare da G. ARCONZO, *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'istituzione di nuovi comuni*, cit., p. 1419 ss.

Sulla falsariga del ragionamento svolto, i ricorsi di Campania e Puglia avevano lamentato la violazione della competenza regionale in materia, sia richiamandosi alla giurisprudenza costituzionale sul tema (specialmente alla sent. 47 del 2003), sia evidenziando (nel ricorso pugliese) che l'attribuzione al Consiglio comunale dell'iniziativa procedimentale per l'articolazione del Capoluogo significava nei fatti sottrarre la disponibilità dell'iniziativa alla competenza regionale.

Il giudice costituzionale tuttavia non ha accolto le censure regionali, sostenendo che la disciplina dello scorporo dettata nell'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 non viola l'art. 133, comma 2, Cost., in quanto non comprime «in alcun modo le prerogative del legislatore regionale»; lo scorporo in questione è infatti “presupposto” per l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitani ed è pertanto «riconciliabile alla competenza statale esclusiva in materia di “legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane”» di cui all'art 117, comma 2, lett. p).

L'elemento che, nel ragionamento della Corte, gioca un ruolo decisivo per attrarre lo scorporo del Capoluogo nella sfera del legislatore statale è evidentemente il fatto che l'articolazione in questione costituisca “condizione necessaria” per la scelta in favore del modello di elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitani. La relativa disciplina si sarebbe dovuta altrimenti ricondurre all'art. 133, comma 2, dal momento che lo scorporo del Capoluogo rappresenta pur sempre una *species* del *genus* “variazioni delle circoscrizioni comunali”.

Al di là di questa chiara valorizzazione del nesso funzionale tra scorporo e scelte di fondo in materia elettorale, resta tuttavia qualche perplessità sull'inciso per cui non sarebbero state comprese «in alcun modo le prerogative del legislatore regionale».

L'affermazione può infatti interpretarsi, secondo una prima e più condivisibile lettura, come un tentativo di distinguere *ratione materiae* tra le variazioni territoriali del Comune capoluogo intese in senso generale, che non sarebbero toccate dalla norma in esame e resterebbero affidate alle leggi regionali attuative dell'art. 133, comma 2, Cost.; e il caso specifico dello scorporo del Comune capoluogo quale presupposto delle scelte metropolitane in materia elettorale, che troverebbe invece la sua disciplina speciale nel comma 22.

Ma potrebbe anche sembrare, secondo una differente impostazione, che la Corte abbia semplicemente voluto intendere che i riferimenti testuali alle leggi regionali nel comma 22 – relativi alla disciplina del referendum e alla conclusione dell'*iter* di scorporo – siano più che sufficienti a far salva la competenza regionale prevista dall'art. 133, comma 2, Cost. Questa seconda ipotesi si scontra in realtà con la ricostruzione che si è fatta – sulla base di solidi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali – dell'estensione della potestà normativa regionale in materia di variazioni territoriali dei Comuni, potestà che copre l'intero procedimento dalla fase dell'iniziativa sino alla conclusione con legge provvedimento regionale.

La “spartana laconicità”²⁵ della motivazione della Corte sul punto non ha tuttavia giovato alla chiarezza del ragionamento, dando adito all’insorgere di ulteriori dubbi in merito all’ambito applicativo della disciplina di cui al comma 22. Ma sul punto si tornerà più diffusamente trattando del contenzioso veneziano (cfr. *infra* par. 7).

5. (segue) La nozione di popolazione interessate nel referendum metropolitano

Un ulteriore aspetto problematico è rappresentato poi dalla declinazione data alla nozione di *popolazioni interessate*. Secondo una giurisprudenza costituzionale formatasi in tema di variazioni del territorio comunale, sarebbe costituzionalmente necessario dare autonoma evidenza alla volontà delle *popolazioni direttamente interessate* alla modifica territoriale, individuando adeguate modalità per distinguere tale volontà rispetto a quella dei cittadini del Comune che vi siano solo indirettamente interessati²⁶.

Sempre a mente di tale giurisprudenza, tale distinzione non dovrebbe tuttavia realizzarsi con la pura e semplice esclusione dalla consultazione dei cittadini indirettamente interessati, dal momento che il referendum consultivo dovrebbe di norma coinvolgere tutti i cittadini dei comuni toccati dalla modifica

²⁵ L’espressione è tratta ancora da G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., p. 2.

²⁶ Per una limpida e coerente ricostruzione sul tema cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1393-1397; cfr. altresì, P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, pp. 255-256. Nella giurisprudenza costituzionale, sulla necessità di dare autonoma rilevanza alla volontà *popolazioni direttamente interessate*, cfr. in part. Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453, in *Giur. cost.*, 1989, p. 2062 ss., con nota di M. PEDRAZZA GORLERO, *Il principio costituzionale della partecipazione popolare al procedimento di variazione territoriale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 6/1990, p. 1780 ss., nella quale – in rapporto ad un caso di distacco-aggregazione – si ritiene *popolazione direttamente interessata* quella composta dagli «elettori (v. in proposito le sentenze n. 62 del 1975 e n. 38 del 1969) residenti nei territori da trasferire e non già [...] l’intera popolazione residente nei due comuni, cui non può riconoscersi un interesse qualificato per intervenire in procedimenti di variazione che riguardano parti del territorio rispetto al quale essa non abbia alcun diretto collegamento»; nonché Corte cost., 7 aprile 2000, n. 94, in *Giur. cost.*, 2000, p. 901 ss., con nota di I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, *ivi*, p. 4371 ss., nella quale si precisa che «non potranno in primo luogo mai essere escluse dalla consultazione, com’è evidente, le popolazioni residenti nelle aree territoriali destinate a passare ad un comune diverso da quello di cui attualmente fanno parte: ed anzi la posizione particolarmente qualificata di tali popolazioni, direttamente interessate alla variazione, è tale che la volontà da esse espressa deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione». In senso analogo pure Corte cost., 13 febbraio 2003, n. 47, in *Giur. cost.*, 2003, p. 316 ss., con nota di R. RUSSO, *Alcune osservazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su «leggi concrete»*. Va detto tuttavia che la giurisprudenza in materia non appare perfettamente lineare per ammissione della stessa Corte, la quale sembra procedere per tentativi (influenzati non di rado dalla concretezza del caso *sub iudice*) e successivi aggiustamenti. In alcune sentenze infatti il principio in parola sembra scolorare in favore di un’accezione meno riduttiva e più inclusiva di “popolazioni interessate”; cfr. a tal proposito la giurisprudenza nella nota successiva.

territoriale, rappresentando la restrizione dell'elettorato ai soli frazionisti un'eccezione che va adeguatamente giustificata dal legislatore regionale²⁷.

Se si proiettano tali considerazioni sul referendum metropolitano di cui al comma 22, appare evidente lo scostamento dalla giurisprudenza costituzionale. Si tratta, a dire il vero, di un caso inedito, in cui il coinvolgimento dei cittadini non pecca per difetto – come nell'ipotesi del referendum che fosse limitato ai soli frazionisti – ma per eccesso: cittadini direttamente interessati allo scorporo del Comune capoluogo sono infatti solo i residenti nello stesso Comune, mentre gli altri cittadini metropolitani – pur chiamati al voto – sono toccati solo indirettamente dall'esito della consultazione, per un aspetto (l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio) che non ha neppure logicamente un rapporto diretto con la modifica territoriale del Capoluogo.

Anche tale profilo ha costituito oggetto di puntuale censura nei ricorsi di Puglia e Campania: entrambe le Regioni si rifanno sul punto alla citata sent. 47 del 2003, con la Campania che estende la doglianza anche la violazione della competenza regionale in tema di referendum regionali di cui all'art. 123, comma 1, Cost.

La risposta della Corte in proposito è ancor più sintetica della precedente, limitandosi ad affermare che non vi è violazione dell'art. 133, comma 2, Cost. perché non è eliminato «il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate».

Ma è chiaro che il quesito posto dalle Regioni non riguardava il mero coinvolgimento dei cittadini metropolitani, quanto piuttosto la differenziazione tra popolazione direttamente e indirettamente interessate, assente nella disciplina dettata dal comma 22. Il tema era senza dubbio scivoloso, perché la stessa Corte, pur avendo prescritto la necessità di dare “autonomo rilievo” alla volontà delle popolazioni direttamente interessate, non ha mai chiarito le precise modalità per realizzare tale differenziazione,

²⁷ In questo senso, cfr. in part. Corte cost., 15 settembre 1995, n. 433, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3390 ss., con note di F. BIENTINESI, *Ancora in tema di istituzione di nuovi comuni*, *ivi*, 1995, p. 3408 ss.; e M. CECCHETTI, *Istituzione di nuovi Comuni e modificazione delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di «popolazioni interessate» e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, in *Giur. it.*, 1996, p. 341 ss., nella quale si precisa che «in linea generale [...] popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita ad un nuovo Comune così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, “residua” del Comune di origine. Altrettanto può dirsi per i trasferimenti di popolazioni da un Comune ad un altro in conseguenza di modificazioni delle circoscrizioni territoriali» aggiungendosi che «solo in casi particolari potrà prescindere dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi». Ma anche la citata Corte cost., n. 94/2000, laddove si dice che «i criteri per identificare le altre popolazioni, anch'esse interessate quantunque in modo meno diretto, e dunque da interpellare, nelle varie ipotesi di proposta di variazione territoriale, restano affidati alla determinazione del legislatore regionale. Quest'ultimo non può però, come si è detto, adottare criteri tali da escludere a priori in modo automatico, popolazioni, residenti nei comuni coinvolti dalla variazione (vuoi perché destinati a perdere territorio, vuoi perché destinati ad acquistarne), sulla base di elementi di per sé inadeguati a comprovare ragionevolmente l'assenza di quell'interesse qualificato, al quale il principio dell'art. 133, secondo comma, ricollega l'obbligo di consultazione».

rimettendone la definizione (quanto meno fino all'approvazione della l. n. 56/2014) alle singole leggi regionali attuative dell'art. 133, comma 2, Cost.²⁸.

Resta il fatto che, anche in questo frangente, l'eccessiva sintesi praticata dalla Corte non consente di sciogliere del tutto i dubbi che circondano l'individuazione della platea dei cittadini chiamati a partecipare al referendum metropolitano di cui al comma 22; dubbi che infatti verranno riproposti nel contenzioso riguardante il referendum consultivo per la suddivisione del Comune di Venezia.

A questo punto conviene guardare proprio al caso veneziano, per meglio comprendere i termini del problema e i relativi risvolti pratici.

6. Il caso veneziano e le persistenti incertezze interpretative

Le questioni lasciate aperte dall'intervento del giudice costituzionale si sono puntualmente riproposte nel momento in cui, su iniziativa di due comitati civici, è stato avviato l'*iter* legislativo regionale per procedere allo scorporo della città di Mestre dal Comune di Venezia, capoluogo della Città metropolitana omonima. Mentre i promotori della proposta di legge e la Regione Veneto sostenevano la necessità di dare applicazione alla legge regionale attuativa dell'art. 133, comma 2, Cost. – dal momento che tale scorporo nulla aveva a che fare con le scelte in materia elettorale degli organi metropolitani – Comune e Città metropolitana ritenevano, di contro, che dovesse trovare applicazione il nuovo procedimento tracciato dal comma 22. Il contrasto è sfociato in un contenzioso dinanzi al TAR, cui si è aggiunto successivamente il ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dallo Stato dinanzi alla Corte costituzionale, volto a interrompere le procedure propedeutiche al referendum avviate nel frattempo dalla Regione.

Per meglio comprendere le questioni in gioco, occorre tuttavia andare con ordine e ricostruire brevemente le vicende che hanno condotto ai due giudizi.

Il procedimento legislativo per la separazione di Mestre e Venezia prende le mosse ancor prima che la l. n. 56/2014 sia approvata in via definitiva, con la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare avente ad oggetto l'istituzione, previo scorporo dal Comune di Venezia, del Comune di Mestre²⁹. La normativa di riferimento è costituita dalla legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25 – recante “Norme in materia di variazioni provinciali e comunali” – che detta le norme generali per il procedimento in

²⁸ La mancata indicazione, nella giurisprudenza costituzionale, di criteri astratti che orientino il legislatore regionale è segnalata criticamente da M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., pp. 1396-1397; nonché da I. CIOLLI, *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate*, cit., p. 4377.

²⁹ Cfr. il Progetto di legge regionale, recante “Suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre” è stato depositato il 25 marzo 2014 e inizialmente risulta numerato come p.d.l. n. 448/14. Con la nuova legislatura regionale la numerazione è mutata in p.d.l. n. 8/15; il testo è disponibile all'indirizzo: www.consiglioveneto.it.

attuazione dell'art. 133, comma 2, Cost. Tale legge dispone che, superato un vaglio di ammissibilità³⁰, la proposta sia oggetto di un giudizio di meritevolezza da parte del Consiglio regionale³¹, chiamato ad esprimersi ogniqualvolta la variazione circoscrizionale proposta non risulti in linea con il relativo programma regionale³². Per esprimere il giudizio in questione, il Consiglio regionale deve acquisire preventivamente il parere obbligatorio (ma non vincolante) dei Consigli dei Comuni e delle Province coinvolti. Solo qualora il giudizio di meritevolezza formulato dal Consiglio regionale sia positivo, la Giunta potrà procedere all'individuazione delle popolazioni interessate e infine all'indizione della consultazione referendaria.

Nel caso veneziano, il procedimento subisce una prima battuta d'arresto nella fase di acquisizione dei pareri: lo scandalo degli appalti del Mose ha infatti condotto al commissariamento del Comune³³, ritardando al contempo l'istituzione della Città metropolitana (chiamata a formulare un proprio parere sul punto in luogo della Provincia).

L'*iter* viene quindi riavviato con l'insediamento del nuovo Consiglio comunale, il quale tuttavia – unitamente alla Città metropolitana – esprime un parere negativo in merito alla proposta di variazione territoriale. Il Consiglio regionale formula comunque un giudizio positivo di meritevolezza³⁴, che viene immediatamente impugnato dagli enti locali veneziani dinanzi al TAR: Comune e Città metropolitana sostengono infatti che la legge n. 25/1992, applicata nel caso di specie, non sia più competente in materia essendo sopravvenuta la disciplina dettata nell'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014. La Giunta regionale

³⁰ L'ammissibilità è deliberata dal Consiglio comunale sulla scorta dell'art. 6, l. reg. 12 gennaio 1973, n. 1, recante "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali", e implica una verifica sia sostanziale (la proposta non deve riguardare materie sottratte a referendum ai sensi dell'art. 2) sia formale (sulla ritualità della procedura seguita).

³¹ Il giudizio del Consiglio si appunta sulla verifica dell'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione dei confini comunali proposta.

³² Si tratta del programma regionale per la revisione delle circoscrizioni comunali della Regione, disciplinato dagli artt. 11 ss. della medesima l. reg. n. 25/1992.

³³ Il Commissario prefettizio, insediatosi a seguito delle dimissioni del Sindaco (coinvolto nelle vicende giudiziarie), non ha ritenuto di poter esprimere il parere in luogo del Consiglio comunale e ha rinviato la decisione al futuro Consiglio (non senza segnalare perplessità in ordine alla compatibilità dell'iniziativa con la disciplina della legge n. 56/2014, approvata nel frattempo). Cfr. in proposito la Delibera del Commissario Straordinario nella competenza del Consiglio comunale, n. 83 del 13 ottobre 2014, disponibile sul sito web del Comune di Venezia.

³⁴ Il p.d.l. n. 448/14 è stato dichiarato ammissibile l'8 luglio 2014. Cfr., per una puntuale ricostruzione di questa prima fase del procedimento, L. BENVENUTI, P. BRAMBILLA, *L'attuazione della l. 56/2014 nella Città metropolitana di Venezia*, in *Federalismi.it – Osservatorio Città metropolitane*, n. 3/2014, pp. 4-6; critica rispetto all'iniziativa referendaria A. VIGNERI, *Città metropolitane e nuovi comuni. Ovvero come boicottare la città metropolitana (di Venezia)*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2014.

procede comunque all'individuazione delle popolazioni interessate – ristrette ai soli abitanti del Comune di Venezia – e indice il referendum per il 30 settembre 2018³⁵.

A questo punto interviene il ricorso del Governo con il quale si chiede, tra l'altro, la sospensione cautelare delle procedure referendarie³⁶: con l'istituzione della Città Metropolitana – sostiene il ricorso governativo – la disciplina dello scorporo dei Comuni capoluogo di Città metropolitana sarebbe stata sottratta alla competenza regionale per essere integralmente dettata nella medesima legge ordinaria. Questo “passaggio di competenze” sarebbe avvenuto, secondo l'Avvocatura dello Stato, sulla scorta della previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., che consegna alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Il giudizio costituzionale e quello amministrativo procedono così in parallelo: tuttavia, mentre quello costituzionale si estingue per la rinuncia al ricorso del nuovo Governo³⁷, il giudizio amministrativo incardinato da Comune e Città metropolitana di Venezia giunge a sentenza il 18 luglio scorso³⁸. La pronuncia accoglie pressoché integralmente le richieste dei ricorrenti e annulla il referendum che si sarebbe dovuto tenere di lì a poco.

7. La pronuncia del TAR Veneto sul referendum per la separazione di Mestre da Venezia

I ricorsi introduttivi di Comune e Città metropolitana di Venezia si appuntavano, in un primo momento, sulla sola deliberazione del Consiglio regionale relativa alla meritevolezza della variazione territoriale, per poi censurare – con ricorsi per motivi aggiunti – tutti gli atti che sono stati via via adottati dalla Regione nel prosieguo del procedimento (cioè la deliberazione relativa all'individuazione della popolazione interessata e quella di indizione della consultazione).

I profili di illegittimità segnalati dai ricorrenti sono piuttosto articolati, ma si possono sinteticamente raccogliere attorno ai seguenti nodi argomentativi:

a) la disciplina dello scorporo dettata dall'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 è l'unica applicabile nel caso di Comune capoluogo di Città metropolitana – in virtù della competenza esclusiva statale in materia sancita

³⁵ Cfr. Deliberazione della Giunta regionale, n. 306 del 13 marzo 2018, pubblicata in Bur Veneto, n. 27 del 16 marzo 2018.

³⁶ Cfr. Ricorso per conflitto di attribuzione, 21 maggio 2018, n. 2, pubblicato in G.U., 1ª Serie Speciale - Corte costituzionale, n. 22 del 30 maggio 2018.

³⁷ Cfr. Corte cost., 19 luglio 2018, n. 165.

³⁸ TAR Veneto, 14 agosto 2018, n. 864, con nota di F.G. CUITTAIA, *La pronuncia del Tar Veneto in tema di proponibilità del referendum consultivo per la separazione di Mestre da Venezia*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018. Il testo integrale della sentenza è reperibile all'indirizzo: www.giustizia-amministrativa.it.

dall'art. 117, comma 2, lett. p) Cost. – e pertanto il procedimento seguito dalla Regione per il Comune di Venezia sarebbe da ritenersi radicalmente illegittimo;

b) lo scorporo del Comune di Venezia, qualora compiuto con una disciplina difforme rispetto a quella della l. n. 56/2014, verrebbe a determinare uno «scardinamento istituzionale» della Città metropolitana e altererebbe il funzionamento degli organi preposti al governo della stessa;

c) l'individuazione delle popolazioni interessate sarebbe viziata per difetto, essendo esclusi dalla consultazione gli altri abitanti della Città metropolitana, che pure risentirebbero delle conseguenze prodotte dallo scorporo sull'ordinamento metropolitano;

d) il quesito referendario, infine, violerebbe i principi di veridicità, di chiarezza e di autosufficienza del quesito, perché recita: «E□ lei favorevole alla suddivisione del Comune di Venezia nei due Comuni autonomi di Venezia e Mestre, come da progetto di legge di iniziativa popolare n. 8?», senza determinare puntualmente quale parte del territorio comunale sarebbe andata al Comune di Mestre e quale a quello di Venezia³⁹.

Si tratta, per quanto concerne i primi tre punti, di censure – in larga parte coincidenti con quelle avanzate nel ricorso per conflitto di attribuzioni (poi ritirato) – che si intrecciano strettamente con le questioni lasciate irrisolte dalla Corte nella sent. 50/2015: da una parte, il rapporto tra scorporo ex art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 e leggi regionali attuative dell'art. 133, comma 2, Cost.; dall'altra, la necessità di dare “autonoma evidenza” alla volontà delle popolazioni direttamente interessate alla variazione territoriale.

L'impianto argomentativo della sentenza, che – come si è accennato – ha accolto i ricorsi di Città e Comune, ruota tutto attorno ad una tesi quantomeno singolare.

Secondo l'interpretazione del TAR, la legge n. 56/2014 imporrebbe una necessaria coincidenza tra *Comune capoluogo della Città metropolitana* e *Comune metropolitano più popoloso*; coincidenza che verrebbe meno laddove si desse seguito alla ripartizione voluta dall'iniziativa di variazione territoriale, dal momento che il Capoluogo – che resterebbe il Comune di Venezia, ridotto alla sola parte lagunare – finirebbe con l'avere una popolazione considerevolmente inferiore al neonato Comune di Mestre.

La necessaria «preminenza demografica» del Comune capoluogo – nel silenzio della legge n. 56/2014, che nulla dice in proposito – si dovrebbe indurre da due disposizioni della legge “Delrio”, ovvero i commi 19 e 21 dell'art. 1: come si è già visto, il comma 19 individua nel Sindaco del Capoluogo il Sindaco metropolitano di diritto; il 21 invece prescrive il rinnovo del Consiglio metropolitano qualora sia rinnovato il Consiglio del Comune capoluogo.

³⁹ Quest'ultimo profilo non viene esaminato nel prosieguo perché estraneo al tema in esame.

Secondo il giudice amministrativo tali disposizioni sarebbero *assurde e irrazionali* se non presupponessero la detta preminenza demografica del Comune capoluogo.

Il legislatore statale avrebbe infatti indicato nel Sindaco del Comune capoluogo il Sindaco metropolitano di diritto «per l'evidente ragione che esso è il Sindaco più rappresentativo, rappresentando il Comune con il maggior numero di abitanti tra i Comuni della Città metropolitana». E avrebbe imposto il rinnovamento del Consiglio metropolitano nel momento in cui si rinnova il Consiglio del Comune capoluogo perché «il Comune capoluogo esprime, rispetto agli altri Comuni della Città metropolitana, il corpo elettorale più numeroso». Tale “equilibrio” sarebbe «espressione del principio di rappresentanza democratica, quindi, in definitiva, dello stesso principio democratico che permea il nostro ordinamento sin dall'art. 1 della Costituzione, cosicché la sua alterazione o compromissione, lungi dal rappresentare una questione di mera opportunità, vulnera alla radice la stessa conformità alla Costituzione del nuovo Ente: quest'ultimo diventerebbe una sorta di “scheggia impazzita”, di elemento dissonante, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, non rispondendo più a basilari regole di rappresentanza democratica».

Quindi il Comune capoluogo dev'essere il Comune più popoloso perché solo così si garantisce la rappresentatività del Sindaco metropolitano e la ragionevolezza del contestuale rinnovo del Consiglio del capoluogo e di quello metropolitano.

Non è chiaro a quale tipologia di rappresentanza politica intenda richiamarsi il TAR Veneto, dal momento che quella descritta non pare riconducibile ad alcuno dei due modelli di investitura democratica degli organi degli enti locali, ovvero quello delle elezioni dirette e quello delle elezioni di secondo grado. Né si può affermare che il Sindaco metropolitano di diritto – fosse anche il Sindaco del Comune più popoloso dell'area metropolitana – possa garantire una rappresentatività democratica nei confronti di tutti i cittadini metropolitani che vivono al di fuori del Capoluogo e che pertanto non partecipano alla sua elezione (né diretta né indiretta).

La tesi proposta dal TAR tuttavia non è irreprensibile neppure sotto il profilo logico, prima ancora che giuridico, e lo si intuisce da alcuni passi della motivazione posti “a supporto” della stessa: si afferma, ad un certo punto, che il Sindaco metropolitano – in esito alla divisione del Comune voluta dai fautori del referendum – «non avrebbe più quasi nessun legame di rappresentanza territoriale con il Consiglio, perché circa il 90% dei Consiglieri Metropolitani sarebbe espressione di un territorio diverso da quello di cui è espressione il Sindaco». Ci si potrebbe chiedere a questo punto di quale percentuale della popolazione metropolitana dovrebbero essere espressione Sindaco e Consiglio metropolitano per assicurare il rispetto di questa rappresentatività del “Comune più popoloso”. Allo stato attuale – distogliendo per un momento l'attenzione dal caso veneziano – va infatti rilevato che vi sono Sindaci metropolitani che rappresentano poco più del 20% della popolazione (Bari), altri più del 30% (Reggio Calabria circa 32%, Bologna 38%),

altri ancora addirittura il 68% (Genova). Una grande varietà, che evidentemente mal si concilia con il concetto di «preminenza demografica» in funzione rappresentativa⁴⁰.

Va aggiunto, tra l'altro, che nell'argomentare la radicale incompatibilità della procedura regionale, il TAR omette di considerare che il venir meno della preminenza demografica non è affatto conseguenza necessaria di qualsiasi tipo di scorporo del Comune capoluogo. Se infatti, in luogo della divisione proposta nel caso di specie, si fosse proceduto ad uno scorporo di minori dimensioni (ad esempio volto semplicemente a assegnare ad un Comune limitrofo una porzione di territorio disabitata o una piccola frazione), il Comune avrebbe mantenuto intatta anche la preminenza demografica. Come si spiegherebbe, in questa ipotesi, tutt'altro che remota, la necessità di adottare il complesso *iter* di cui al comma 22 e non quello regionale?

L'eccentrica tesi del giudice amministrativo sconta in effetti un fraintendimento di fondo, che ne pregiudica la stessa coerenza logico-giuridica: il legislatore non ha infatti individuato il Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo per rispondere ad esigenze di rappresentatività democratica⁴¹. Anzi, va senz'altro riconosciuto che un certo *deficit* democratico rappresenta uno dei tratti caratterizzanti il modello innovativo di Città metropolitana, almeno per come disciplinato dalla legge n. 56/2014. Il Sindaco del Comune capoluogo è Sindaco metropolitano di diritto in ragione del ruolo particolare e dell'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana, ma non per questioni di rappresentatività⁴².

Si può discutere se, nel caso di specie, il Comune di Venezia – ristretto alle sole isole della Laguna – manterrebbe la propria centralità nella Città metropolitana o la perderebbe in favore di Mestre⁴³. Ma questo non ha nulla a che fare con le questioni di rappresentanza su cui invece il giudice amministrativo basa l'impianto motivazionale della sentenza.

Al di là della discutibile tesi appena descritta, i passaggi di maggior interesse della motivazione sono tuttavia quelli in cui il giudice amministrativo ricostruisce il rapporto tra scorporo ex art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 e scorporo ex l. reg. n. 25/1992.

⁴⁰ Per una visione d'insieme dei rapporti tra la popolazione del Capoluogo e quella dell'area metropolitana nelle varie Città metropolitane, cfr. A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, pp. 6-7.

⁴¹ Si veda infatti *supra* (par. 2) la *ratio* della norma.

⁴² Cfr. a tal proposito l'ampia e approfondita disamina di G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., in part. pp. 491-504.

⁴³ Tra i fattori che concorrono a conferire un ruolo di primo piano al Comune capoluogo – e quindi giustificano l'identificazione *ope legis* tra Sindaco del capoluogo e Sindaco metropolitano – va senz'altro annoverata anche la popolazione, che si accompagna tuttavia alla considerazione di elementi ulteriori e forse più importanti, quali ad esempio la rilevanza sul piano economico e sociale rispetto all'area metropolitana.

La tesi sostenuta dal TAR è che, con l'approvazione della l. n. 56/2014 e l'istituzione della Città metropolitana, l'unica procedura di scorporo applicabile sia divenuta quella dettata dall'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014. Tale conclusione non si basa soltanto (anche se in via prioritaria) sulla citata "preminenza demografica" del Comune capoluogo, ma pure su una rilettura del quadro normativo che il giudice amministrativo accredita come "costituzionalmente conforme": si tratta in definitiva, secondo il TAR, «di optare, tra le varie soluzioni possibili per addivenire a modifiche territoriali del Comune capoluogo di una Città Metropolitana, per quella che meglio garantisca il rispetto di tutti i valori costituzionali "tirati in ballo" (e non solo di alcuni di essi) e, anzitutto, del principio democratico».

I "valori costituzionali" cui fa riferimento il TAR sono innanzitutto quelli espressi dagli artt. 1, 97, e 117, comma 2, lett. p), che lo scorporo realizzato secondo la l. reg. n. 25/1992 andrebbe a pregiudicare, incidendo sul buon andamento dell'ente metropolitano e (indirettamente) sulla competenza statale in tema di organi metropolitani. È evidente in questo frangente che alla base del ragionamento del giudice amministrativo vi sia in realtà la pressante e comprensibile preoccupazione di assicurare il corretto funzionamento dell'architettura istituzionale della Città metropolitana. V'è da chiedersi però se tale preoccupazione non sia questione che attiene più all'opportunità politica che alla legittimità degli atti censurati.

Ad ogni modo, l'interpretazione costituzionalmente orientata che suggerisce il TAR appare ancor meno condivisibile laddove include, tra i "valori costituzionali" che sarebbero garantiti dall'applicazione dello scorporo ex art.1, comma 22, l. n. 56/2014, anche l'art. 133, comma 2, Cost.: lo scorporo del Capoluogo – sostiene il giudice amministrativo – si svolgerebbe infatti «secondo modalità che sono rispettose del dettato costituzionale», come «del resto, è stato già espressamente affermato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 50 del 26 marzo 2015».

È assai probabile che il TAR, richiamandosi alla sent. 50/2015, abbia fatalmente frainteso il senso dell'inciso in cui la Corte afferma che il comma 22 non viola «in alcun modo le prerogative del legislatore regionale», aderendo proprio a quell'interpretazione del passo che si è tentato di scartare perché poco compatibile con il dettato costituzionale (v. *supra* par. 4)⁴⁴. La conferma dell'equivoco arriva in effetti nel passo di poco successivo nel quale il giudice amministrativo afferma che «il meccanismo delineato dall'art. 1, comma 22, cit. appare rispettoso del dettato dell'art. 133, secondo comma, Cost., poiché esso prevede: a) la consultazione, a mezzo di apposito referendum, della popolazione interessata, che non può che essere la popolazione dell'intera Città Metropolitana; b) l'istituzione dei nuovi Comuni con legge regionale, ai sensi dell'art. 133 Cost.».

⁴⁴ Fraintendimento che sembrerebbe presente anche in A. VIGNERI, *Un caso italiano: Venezia, Mestre, la Regione e la Città metropolitana*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2016, spec. pp. 5-6.

Si è tuttavia visto come la competenza regionale costituzionalmente garantita in materia di variazioni delle circoscrizioni comunali non si limiti affatto a questi soli due elementi, ma copra l'intera materia, dall'iniziativa, alla definizione di tutte le fasi del procedimento, all'individuazione delle popolazioni, come pure alla scelta definitiva sulla conclusione del procedimento.

Appare ugualmente insoddisfacente il passaggio della sentenza dedicato al tema della individuazione delle popolazioni interessate al voto referendario: si insiste infatti sulla necessità che nelle operazioni di voto siano coinvolti tutti i cittadini metropolitani, sottolineando come la suddivisione del Capoluogo andrebbe in ultima istanza ad incidere sul funzionamento degli organi metropolitani e richiamandosi, a tal proposito, quella giurisprudenza costituzionale in materia di variazioni delle circoscrizioni comunali che indicava come tendenzialmente necessario il coinvolgimento di tutti i residenti in un Comune, anche se indirettamente toccati dalla modifica territoriale. Ma nulla si dice, ancora una volta, in merito alla necessità di dare “autonomo rilievo” alla volontà dei cittadini che dalla variazione territoriale siano interessati direttamente.

Le conclusioni cui giunge il ragionamento del giudice amministrativo, sia per quanto riguarda l'applicabilità del solo scorporo ex comma 22, sia per quanto riguarda l'individuazione delle popolazioni interessate, non sono altro che la diretta conseguenza di una ricostruzione del quadro normativo che appare viziata da un'errata interpretazione del dato costituzionale – in special modo, del riparto delle competenze Stato-Regioni – e della sintetica motivazione della sent. 50/2015. Il TAR ritiene infatti che la disciplina di cui all'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 sia in tutto conforme al dettato costituzionale: ma così non è, almeno nella misura in cui si pretenda di applicarla all'infuori dello specifico caso dell'articolazione del Capoluogo funzionale all'elezione diretta di Sindaco e Consiglio metropolitani. Per chiarire tale assunto, è opportuno ricostruire i rapporti tra le due discipline in conflitto – l'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 e la legge regionale veneta attuativa del art. 133, comma 2, Cost. (l. reg. n. 25/1992) – avendo come prioritario riferimento il quadro costituzionale.

8. Una possibile soluzione, molte questioni aperte

Tra l'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 e la legge regionale veneta attuativa del art. 133, comma 2, Cost. corre innanzitutto un rapporto di specialità: la prima disciplina regola infatti lo scorporo del Comune capoluogo che è *species* del più ampio *genus* delle “variazioni territoriali dei Comuni” disciplinato dalla seconda legge⁴⁵. La base normativa sulla quale poggiano le due normative è però differente: come si è

⁴⁵ Si tratta di un rapporto *species-genus* non solo sotto il profilo della tipologia della variazione (a comporre il *genus* “variazioni territoriali dei Comuni”, accanto allo scorporo, vi sono infatti l'aggregazione, la fusione ecc.), ma anche

visto, la Corte costituzionale, nella sent. 50/2015, ha ritenuto di ricondurre la disciplina del comma 22 nell'art. 117, comma 2, lett. p), in quanto lo scorporo del Comune capoluogo è “presupposto” per le scelte in materia elettorale dell'ente metropolitano (sent. 50/2015); la legge veneta trova invece il proprio fondamento nell'art. 133, comma 2, Cost.

Le due distinte norme costituzionali esprimono naturalmente ambiti di competenza differenti, dal momento che la prima concerne appunto la materia elettorale delle Città metropolitane, mentre la seconda le variazioni territoriali dei Comuni. Tali differenti ambiti di competenza tracciati dai due parametri costituzionali si riflettono inevitabilmente sulle norme ordinarie che ne sono espressione, condizionandone non solo il momento genetico (ripartendo la relativa potestà normativa tra Stato e Regioni), ma pure la portata applicativa. Di conseguenza, la norma di cui all'art. 1, comma 22, norma speciale, dovrebbe trovare applicazione nei soli casi concernenti il sistema elettorale delle Città metropolitane, mentre la legge regionale a carattere generale dovrebbe continuare a trovare applicazione in tutti gli altri casi di variazioni territoriali dei Comuni che siano indipendenti da scelte sul modello elettorale metropolitano.

Il TAR sostiene tuttavia che, mentre l'applicazione della disciplina regionale dello scorporo al Comune capoluogo andrebbe a pregiudicare proprio la normativa che è espressione della competenza statale in materia elettorale e di organi metropolitani, al contrario l'applicazione dell'art. 1, comma 22, offrirebbe una soluzione capace di garantire tanto l'art. 117, comma 2, lett. p), tanto il dettato dell'art. 133, comma 2, Cost., e andrebbe per questo preferita. In definitiva, la soluzione del conflitto tra norme indicata dal giudice amministrativo si risolve nell'impiego del solo criterio di specialità: il comma 22 regola lo scorporo del Capoluogo (*species*), la legge regionale le variazioni di tutti gli altri Comuni (*genus*).

Tale conclusione non è condivisibile per una serie di motivi di rilievo costituzionale.

Innanzitutto, il titolo in forza del quale il legislatore statale interviene a disciplinare lo scorporo del Comune capoluogo rimane pur sempre la potestà statale in materia elettorale; il fatto che l'art. 1, comma 22, norma statale, sia *in ipotesi* rispettoso delle prescrizioni dettate dall'art. 133, comma 2, Cost. non giustifica il venir meno della potestà normativa regionale anche nei casi in cui lo scorporo non abbia nulla a che fare con il sistema elettorale della Città metropolitana.

Peraltro, l'art. 1, comma 22, non può dirsi affatto rispettoso del dettato dell'art. 133, comma 2, Cost., come sostiene il giudice amministrativo. Si tratta – è il caso di ribadirlo – di un'affermazione frutto del fraintendimento del passo della sent. 50/2015 in cui la Corte sostiene che l'art. 1, comma 22, non viola «in alcun modo le prerogative del legislatore regionale». Si è già dimostrato come il giudice costituzionale

sotto il profilo del Comune coinvolto (il Comune capoluogo è infatti *species* del *genus* più ampio dei Comuni della Regione Veneto).

– sebbene in modo non limpidissimo – abbia inteso in quell’occasione operare una distinzione dell’ambito applicativo delle due discipline e non certo accreditare una rilettura senza precedenti del significato dell’art. 133, comma 2, Cost. Basti dire – rinviandosi per il resto a quanto si è già detto *supra* – che tale norma non si limita certo ad attribuire alla Regione il solo potere di sanzionare formalmente l’avvenuta variazione territoriale con una legge provvedimento o a prescrivere un coinvolgimento purchessia delle popolazioni interessate.

Va inoltre sottolineato che l’applicazione dell’art. 1, comma 22, come promossa dal giudice amministrativo, produrrebbe rilevanti ripercussioni sul trattamento dei cittadini residenti nel Comune capoluogo, i quali andrebbero soggetti ad una disciplina irragionevolmente diversa e deteriore rispetto ai cittadini degli altri Comuni della stessa Regione⁴⁶, subendo la perdita dell’autodeterminazione garantita dall’art. 133, comma 2, Cost. Viene qui in rilievo, oltre alla preclusione dell’iniziativa popolare, soprattutto lo svilimento del rilievo della volontà dei residenti in relazione alla variazione territoriale proposta: atteso che il comma 22 prescrive la partecipazione dell’intera popolazione metropolitana potrebbe ben verificarsi che lo scorporo sia rigettato o viceversa accolto contro la volontà dei residenti, i quali – quanto meno nel caso veneziano – rappresentano una minoranza rispetto alla popolazione metropolitana complessiva. Di contro, tutti gli altri cittadini dei Comuni della Regione potrebbero decidere in piena autonomia sulle variazioni che interessano il proprio territorio.

In conclusione, la soluzione che sembrerebbe preferibile per risolvere l’antinomia normativa in questione è quella di dare opportuno rilievo al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regione: qualora lo scorporo sia funzionale all’esercizio dell’opzione in favore dell’elezione diretta degli organi metropolitani, troverà applicazione la disciplina dettata dalla legge n. 56/2014; qualora invece lo scorporo prescindere da tali ragioni, si applicherà la disciplina regionale in materia di variazioni territoriali⁴⁷.

Posto che questa appare la soluzione più in linea con il dettato costituzionale, non si può tuttavia tacere che lo scorporo del Comune capoluogo realizzato seguendo la legge regionale attuativa dell’art. 133, comma 2, Cost. può effettivamente avere ripercussioni sull’assetto e sul funzionamento della Città metropolitana. Ripercussioni che tuttavia – com’è stato giustamente sottolineato⁴⁸ – chiamano in causa non certo il giudice amministrativo, ma piuttosto il legislatore.

⁴⁶ In senso analogo già F.G. CUTTAIA, *La pronuncia del Tar Veneto*, cit., pp. 6-7.

⁴⁷ Si tratta di una tesi che aveva del resto già ricevuto consensi in dottrina; cfr. F.G. CUTTAIA, *La richiesta di referendum consultivo sulla proposta di divisione del Comune di Venezia e la sua compatibilità con la legge Delrio*, cit., *passim*. Contra A. VIGNERI, *Città metropolitane e nuovi comuni*, cit.; successivamente anche in ID., *Un caso italiano: Venezia, Mestre, la Regione e la Città metropolitana*, cit., pp. 5-7, e ID., *Separare Mestre da Venezia?*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2017; L. BENVENUTI, P. BRAMBILLA, *L’attuazione della l. 56/2014 nella Città metropolitana di Venezia*, cit., p. 6 ss.; critico anche G. FALCON, *Conclusioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 4-5.

⁴⁸ F.G. CUTTAIA, *op. ult. cit.*, p. 3 ss.

Alcune delle possibili conseguenze sono già state messe in luce nel corso dell'esame della sentenza del TAR Veneto: può verificarsi, ad esempio, che il Comune capoluogo, a seguito della variazione territoriale, venga a perdere quella centralità nell'area metropolitana che sola spiega le norme in tema di Sindaco metropolitano di diritto (e relativi poteri) e di rinnovo del Consiglio metropolitano. E ciò con evidenti ripercussioni sul corretto ed efficiente funzionamento degli organi di governo. Può altresì insorgere quella coabitazione che l'articolazione del Comune capoluogo di cui al comma 22 aveva inteso evitare; questa volta però tra il Sindaco del nuovo Comune più rilevante dell'area metropolitana e il Sindaco del Capoluogo, che rimarrebbe pur sempre Sindaco metropolitano di diritto. Infine, v'è da chiedersi come potrebbe trovare eventualmente applicazione il comma 22, qualora l'opzione per l'elezione diretta intervenisse a valle dello scorporo del Comune capoluogo compiutosi secondo le procedure regionali.

Per ovviare a tali inconvenienti non pare tuttavia che si possa prescindere da un intervento del legislatore, che d'altra parte è già stato più volte auspicato dalla dottrina al fine di risolvere i problemi – di più ampio respiro – che interessano la disciplina della Città metropolitana. L'assetto istituzionale della Città metropolitana, in special modo, presenta diverse incongruenze e criticità congenite, dal momento che – come già si accennava nell'introduzione – il legislatore non ha sposato integralmente né il modello innovativo di ente rappresentativo dei Comuni metropolitani, né il modello classico di ente rappresentativo della popolazione metropolitana, ma si è arrestato per così dire a metà del guado.

Se infatti la forma di governo principale appare prevalentemente orientata al modello innovativo, resta l'incongruenza di un Sindaco metropolitano individuato di diritto – e non con elezioni di secondo grado – al quale sono peraltro attribuiti non solo compiti di coordinamento, ma pure di amministrazione diretta. D'altro canto, si è prevista la possibilità di riportare la struttura istituzionale dell'ente interamente al modello tradizionale; possibilità che, pur remota, rischia di cancellare il tratto più innovativo e forse interessate del nuovo ente metropolitano.

In dottrina si era autorevolmente sostenuto che una possibile cura a questa “sindrome bipolare” della Città metropolitana⁴⁹ fosse rappresentata dagli Statuti metropolitani, i quali avrebbero potuto optare definitivamente per l'elezione diretta oppure tentare di ricondurre al modello innovativo anche gli organi più eccentrici (ad esempio, attribuendo al Sindaco di diritto solo compiti di coordinamento o di governo “mediato”). Purtroppo non si può dire che tali significativi auspici siano stati pienamente soddisfatti:

⁴⁹ Si riprende qui la felice espressione di A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?*, cit.; sono gli stessi Autori ad auspicare un ruolo di primo piano per gli Statuti metropolitano nella definizione della natura dell'ente metropolitano.

almeno in questa prima fase di attuazione, nella gran parte degli Statuti convivono infatti elementi riconducibili ora all'uno ora all'altro modello⁵⁰.

La strada maestra sembra quindi quella dell'intervento legislativo⁵¹, che potrebbe consistere, da un lato, nell'introduzione di un sistema di elezione di secondo grado del Sindaco metropolitano, in luogo dell'odierno Sindaco di diritto⁵²; dall'altro, nella semplificazione del procedimento per l'opzione per l'elezione diretta dello Sindaco, con l'esclusione dello scorporo del Capoluogo⁵³.

Resta il fatto che la *ratio* di fondo dell'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014 – ovvero evitare la coabitazione di due figure monocratiche politicamente rilevanti – verrebbe disattesa tanto nell'uno quanto nell'altro caso⁵⁴: un procedimento di elezione di secondo grado potrebbe infatti portare alla guida della Città metropolitana un Sindaco diverso da quello del Capoluogo, come altrettanto potrebbe verificarsi all'esito di un'elezione diretta, senza il previo scorporo del Capoluogo.

In definitiva, si tratta di scegliere tra due ipotesi tra loro alternative: o si decide di assicurare piena coerenza al modello prescelto, innovativo o tradizionale che sia; oppure si decide di assicurare l'assenza di conflitti tra Sindaco metropolitano e Sindaco del Capoluogo. Nella prima ipotesi, si rende necessario appunto un

⁵⁰ Per un'analisi delle diverse esperienze statutarie, oltre al contributo già citato di A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *op. cit.*, cfr. in part. G. MOBILIO, *I diversi "modelli" di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale*, cit. Si vedano altresì i contributi al Seminario "Statuti a confronto: le Città metropolitane attraverso i nuovi Statuti", Firenze, 5-6 febbraio 2015, pubblicati in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015. Va detto peraltro che alcuni Autori (spec. G. MOBILIO, *I diversi "modelli" di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale*, cit., pp. 7-8) non escludono neppure la possibilità di accentuare l'ibridazione dei modelli – pur «in maniera consapevole e razionale» – al fine di renderli maggiormente conformi a Costituzione. Ad ogni modo, un caso eclatante di disposizione statutaria che non risolve affatto il problema si può rinvenire proprio nello Statuto della Città metropolitana di Venezia, il cui art. 10, comma 2, stabilisce che «Il Sindaco ed il Consiglio sono eletti a suffragio universale, direttamente dai cittadini metropolitani, a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni». Una simile disposizione, dietro un apparente favore per l'elezione diretta, cela la volontà di frapporre un ulteriore ostacolo al superamento dell'attuale natura ibrida dell'architettura di governo della Città metropolitana, precludendo di fatto l'accesso alla procedura di cui all'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014.

⁵¹ Nell'economia del discorso, ci si limita qui a menzionare i soli interventi concernenti il Sindaco metropolitano, che spiegano i propri effetti anche in relazione all'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014.

⁵² Cfr. sempre A. SIMONCINI – G. MOBILIO, *L'identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome «bipolare»?», p. 707; nonché G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 494 ss., il quale passa in rassegna le varie opzioni possibili (elezione del Sindaco metropolitano da parte dei Sindaci o dei consiglieri comunali; elezione del Sindaco da parte del Consiglio o della Conferenza all'interno dei propri membri; elezione sul "modello siciliano" – poi riformato – con il Sindaco metropolitano eletto dall'Adunanza elettorale metropolitana composta da Sindaci, Consiglieri comunali e Presidenti dei Consigli circoscrizionali del Capoluogo tra i Sindaci dell'area metropolitana), con puntuali riferimenti comparatistici; ora anche in ID., *I diversi "modelli" di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale*, cit., p. 6 ss.*

⁵³ In tal caso, il procedimento potrebbe eventualmente ricalcare quello previsto per le Città metropolitane con oltre i tre milioni di abitanti, il quale non ha palesato particolari difficoltà applicative.

⁵⁴ È un inconveniente segnalato anche da G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 497, il quale osserva che non è però affatto detto che il Sindaco del Capoluogo non possa risultare Sindaco metropolitano all'esito di una libera competizione elettorale.



intervento normativo, che avrebbe il pregio di risolvere alla radice i problemi connessi all'attuale disciplina dettata dall'art. 1, comma 22, l. n. 56/2014. La seconda ipotesi – certo più semplice, dato che basterebbe lasciare immutato il quadro attuale – ha invece il difetto di lasciare irrisolte le incongruenze dell'impianto complessivo della Città metropolitana.

Un'ulteriore considerazione può tuttavia pesare in favore dell'intervento legislativo: la sentenza del TAR Veneto è stata infatti impugnata dai promotori della suddivisione del Comune veneziano⁵⁵ e, viste le criticità segnalate, corre seri rischi di essere annullata dal Consiglio di Stato, lasciando così via libera al referendum secondo la l. reg. n. 25/1992⁵⁶. Non conviene allora rimandare eccessivamente l'adozione dei necessari correttivi all'assetto istituzionale della Città metropolitana, dal momento che i problemi, specie nell'eventualità di un successo della consultazione referendaria, potrebbero divenire in un futuro non lontano assai più complessi di quelli attuali.

⁵⁵ Cfr. *Separazione, ricorso al Consiglio di Stato contro il Tar*, in *Corriere del Veneto*, 17 ottobre 2018.

⁵⁶ Sarebbe sufficiente, in caso di annullamento, che la Giunta regionale adottasse una nuova delibera di indizione, riprendendo così il procedimento interrotto.