

EFFICACIA DELLA RAPPRESENTANZA E CAPACITÀ DELIBERATIVA DEI CONSIGLI
METROPOLITANI

(versione del 23 agosto 2020)

Marina Caporale¹, Giancarlo Gasperoni²

SOMMARIO

Il disegno di governo territoriale individuato dalla legge n. 56 del 2014 (“legge Delrio”) istituisce per la prima volta le Città Metropolitane (CM) e ne determina anche la natura e, con qualche particolarità, la composizione degli organi e i loro meccanismi elettorali “di secondo livello”. La politicità e, in alcuni casi, l’appartenenza partitica, sembra invece caratterizzare, di fatto, la struttura e l’esercizio delle competenze delle CM, e qualificare la rappresentanza di secondo livello in modo più deciso delle istanze legati alla rappresentanza territoriale, ad esempio dei comuni minori, secondo quanto risulta da un’analisi di alcuni casi e comportamenti di voto dei Consiglieri Metropolitani. Queste analisi e riflessioni si integrano nel dibattito sull’amministrazione delle realtà urbane di medio-grandi dimensioni e sull’erogazione dei servizi sul territorio e, in senso lato, sulla gestione delle politiche affidate alle loro competenze. In un precedente lavoro i due autori hanno esaminato il sistema elettorale, l’offerta politica emersa nelle elezioni dei Consigli dell’ottobre 2016 (a Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli) e i loro esiti, anche alla luce di considerazioni attinenti alla rappresentanza territoriale. Qui si riprendono i nodi potenzialmente disfunzionali allora individuati in merito, tra l’altro, alla ponderazione demografica del voto, all’emarginazione delle istanze territoriali nella formazione delle liste elettorali, all’esigenza di ricorrere alla surroga di eletti decaduti. La CM, nelle intenzioni del legislatore, non avrebbe dovuto costituire un ente territoriale “politico”.

¹ Università Telematica “Leonardo da Vinci” e Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, e-mail: m.caporale@unidav.it.; marina.caporale@unibo.it.

² Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Bologna, e-mail: giancarlo.gasperoni@unibo.it (*corresponding author*).

1. Introduzione

Questo contributo, dopo aver richiamato la normativa in materia di elezione degli organi di secondo livello delle Città Metropolitane (da ora: “CM”) in Italia, fa il punto su come, a partire da questa, si siano determinati gli assetti in tali organi nella tornata elettorale del 2016, che ha interessato – in un’unica giornata elettorale – ben 5 CM, tra cui le più popolose e significative³. In particolare, si descriverà il sistema elettorale che porta alla formazione dei Consigli Metropolitan, si delinea l’offerta politico-elettorale (liste e candidature) che è emersa in occasione delle elezioni del 9 ottobre 2016, si darà conto della partecipazione al voto e degli esiti delle consultazioni, anche alla luce di considerazioni attinenti alla rappresentanza territoriale. Inoltre, saranno messi in evidenza alcuni nodi – che possono essere risolti solo a seguito di una più ponderata riflessione sul modello elettorale individuato per i Consigli Metropolitan e con un intervento del legislatore – risultanti dall’esame della legge e da questa tornata elettorale, specie in relazione alla ponderazione demografica del voto e alla necessità di ricorrere alla surroga di quegli eletti che decadranno dalla carica di Consigliere Metropolitan (con significative conseguenze sull’effettiva composizione e consistenza del Consiglio durante il mandato).

Il disegno di governo territoriale che emerge dalla legge n. 56 del 2014, nota come “legge Delrio”, istituisce per la prima volta le Città Metropolitane (CM), dopo un dibattito quasi trentennale, in un periodo caratterizzato dall’adozione di una serie di riforme fortemente condizionate dalla crisi economica e dal clima politico nazionale (Di Giulio et al., 2016; Pizzetti, 2015; Ricci, 2020; Sterpa 2014; Tubertini, 2014; Vandelli, 2014; 2015; 2016). La legge Delrio disciplina le CM innanzitutto come una modalità di attuazione dell’art. 114 della Costituzione (Pizzetti, 2015, 4; art. 1, c. 5, legge n. 56 del 2014), in cui figurano tra gli enti costitutivi della Repubblica insieme a comuni, province, regioni e Stato. Inoltre, va ricordato che la Costituzione, attribuisce la competenza normativa esclusiva in materia di funzioni fondamentali delle CM allo Stato (artt. 117, c. 2, lett. p).

Le CM sono definite dalla legge Delrio come “enti territoriali di area vasta”, non come enti locali e, a differenza dei comuni e delle province, non sono chiamate a rappresentare la propria comunità e a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo⁴. Attraverso il lungo percorso che ha portato alla loro approvazione (Citroni et al., 2015) le CM emergono con una particolare vocazione a rappresentare enti di area vasta in modo distinto dalle province, accomunate in questa definizione ma che si differenziano per molteplici aspetti dalle CM. Questa vocazione è in via di principio definita, dal punto di vista oggettivo, dall’attribuzione di funzioni fondamentali di coordinamento delle funzioni comunali e raccordo tra gli interessi dei comuni e quelle dei diversi attori locali; dal punto di vista soggettivo nella configurazione di un sistema di governo di secondo grado ispirato a modelli di tipo cooperativo/associativo (Tubertini, 2015).

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

Le legge Delrio prefigura uno scenario con due livelli territoriali di rappresentanza diretta delle rispettive

³ Le CM ad oggi istituite, anche se non tutte nella stessa fase di attuazione, sono 14: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma Capitale, Torino e Venezia. Nella tornata di ottobre 2016 sono andate al voto le CM di Bologna, Cagliari, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. In questa sede ci si sofferma sulle cinque CM interessate alle elezioni del 9 ottobre: Bologna, Milano, Napoli, Roma Capitale e Torino. Le elezioni corrispondenti di Genova si sono tenute nell’ottobre 2017. Da segnalare il ritorno delle elezioni dirette nelle CM siciliane in cui, con l. 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 saranno eletti direttamente dal corpo elettorale.

⁴ Così, per i comuni, il comma 2 dell’art. 1 della legge n. 56 e il comma 2, art. 3, e, per le province, il comma 3 dell’art. 3 del d. lgs. n. 267 del 2011 (Tuel).

comunità: le regioni e i comuni. Anche da questi presupposti la legge fa derivare la scelta a favore di 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 CM e province, eletti con una procedura di voto indiretto⁵. La legge Delrio costituisce infatti un assetto di organi inedito per le CM (e per le province), in cui si elimina l'organo esecutivo per eccellenza, la giunta, e si introduce una struttura tripolare, in cui gli tutti organi sono espressione dei comuni componenti la CM: Sindaco Metropolitano, Conferenza Metropolitana e Consiglio Metropolitano.

In estrema sintesi si richiamano le caratteristiche e competenze di questi organi. Il sindaco del comune capoluogo della CM 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 CM. Il Consiglio Metropolitano è l'organo "di indirizzo e di controllo" della CM, i cui membri elettivi sono scelti mediante un voto "ponderato" tra e dai sindaci e consiglieri dei comuni che fanno parte della CM (Vesperini, 2014; AA.VV. 2014). Rimane, dunque, in capo tanto al Consiglio quanto al Sindaco Metropolitano l'amministrazione attiva dell'ente, mentre spettano alla Conferenza Metropolitana compiti sostanzialmente consultivi. Dal testo della legge (che rimanda, però, per le funzioni "altre" di Sindaco e Consiglio Metropolitani agli statuti delle CM) si coglie che il rapporto tra gli organi della CM, in assenza di un organo esecutivo, si sottrae peraltro alle regole da tempo consolidate per gli enti locali in ordine al vincolo della fiducia. La cessazione del mandato degli organi, in particolare di Sindaco e Consiglio Metropolitano, rimane consegnata solamente alla cessazione del mandato del comune capoluogo, che determina la caduta degli organi della CM (Pizzetti, 2015), non esistendo una norma che preveda lo scioglimento del Consiglio, ad esempio, nel caso di mancato raggiungimento di un numero minimo di componenti (ma vedi oltre).

In via generale e con speciale riferimento al sistema elettorale, obiettivo della legge è di rendere immediatamente operative le disposizioni sulle CM e subito attivabili le procedure elettorali per le quali la legge prevede uno specifico sistema, salvo rinviare, a determinate condizioni, alla possibilità per le CM di esprimere gli organi con elezioni dirette.

2. Il sistema elettorale dei Consigli Metropolitani

Il Consiglio Metropolitano è un organo assembleare, su base elettiva, che rimane in carica per 5 anni; elettorato passivo ed elettorato attivo coincidono e sono costituiti dai sindaci e dai consiglieri eletti nei comuni facenti parte della CM⁶. Il rapporto tra l'organo assembleare e i comuni del territorio si fonda sulla natura stessa della CM: la relazione di accompagnamento al disegno di legge precisa che le CM "hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio". Sindaci e consiglieri comunali eletti negli organi delle CM sono chiamati a svolgere anche funzioni loro assegnate in un altro ambito di esercizio, appunto quello metropolitano (Vesperini 2014; Tubertini 2016). 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 Consiglio Metropolitano. 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 determinano la platea dei possibili eletti anche in queste sedi, cui si aggiungono le norme su composizione delle liste ed espressione del voto nelle CM.

L'elezione dei componenti dei Consigli Metropolitani avviene sulla base di liste concorrenti, composte da

⁵ Sull'adeguatezza della definizione dei nuovi sistemi di elezione degli organi delle CM quali "indiretti" o "di secondo grado", vedi Serges (2015).

⁶ Il Consiglio Metropolitano è composto dal Sindaco Metropolitano e da: a) 24 Consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) 18 Consiglieri nelle CM con popolazione residente superiore a 800 mila e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) 14 Consiglieri nelle altre CM.

un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero dei consiglieri da eleggere. Gli elettori esprimono il voto per una delle liste; l'elettore può anche esprimere un unico voto di preferenza esclusivamente per un candidato della lista votata. Il voto espresso è ponderato sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui l'elettore è sindaco o consigliere (vedi oltre). I comuni e gli elettori che esprimono non hanno dunque tutti il medesimo peso ai fini della formazione del Consiglio Metropolitanò e, di conseguenza, della determinazione delle relative politiche.

Lo spoglio delle schede è seguito dal calcolo della cifra elettorale ponderata di ciascuna lista; ad ogni lista sono attribuiti i voti espressi moltiplicati per l'indice di ponderazione delle corrispondenti fasce, ossia la somma dei voti ponderati. Anche a ogni candidato viene associata una cifra individuale ponderata, determinata dal prodotto del numero di preferenze espresse a suo favore e l'indice di ponderazione corrispondente (ossia, di nuovo, la somma dei voti ponderati). I seggi sono attribuiti alle liste con il metodo d'Hondt, seguendo quindi un principio di allocazione 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.

La possibilità di un sistema elettorale a suffragio diretto per il Sindaco e per il Consiglio è contemplata dalla legge Delrio, ma rinviata al verificarsi di alcune condizioni ardue da realizzare: approvazione di una legge statale sul sistema elettorale metropolitanò (al momento inesistente, anche se sono stati presentati diversi disegni di legge in Parlamento); specifica previsione negli statuti delle CM (per ora contenuta solo negli statuti delle CM di Milano, Napoli, Roma Capitale e, in termini meno definiti, Genova); articolazione del territorio del comune capoluogo in più comuni o "zone dotate di autonomia amministrativa", a seconda che si tratti di CM superiori o inferiori ai 3 milioni di abitanti (fase non avviata in nessuna CM). Al momento solo in Sicilia c'è stato un ritorno a un sistema elettorale diretto, peraltro piuttosto discusso.

3. La complessiva sostenibilità del sistema elettorale indiretto

La legittimità costituzionale e la complessiva opportunità e sostenibilità del sistema di voto di secondo livello sono state affrontate nel dibattito che, dentro e fuori il Parlamento, ha portato all'approvazione della legge Delrio⁷. Con diverse sfumature l'interpretazione prevalentemente emersa fu che il sistema di elezione indiretta non è in conflitto con il principio autonomistico, di cui all'art. 5 della Costituzione ("La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali..."), in quanto la relazione tra eletti e comunità di riferimento non sarebbe stata interrotta ma interpretata, in modo costituzionalmente legittimo, dal legislatore ordinario nei modi definiti dalla legge Delrio (Caretti, 2013, 2; Vandelli, 2013; Chessa, 2013). 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 eletti (Grosso, 2013; Mangiameli, 2013)⁸.

Anche la discussa sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 2015⁹, che sembra riprendere alcune delle

⁷ Si segnala in particolare il contributo del cosiddetto "Gruppo dei saggi", 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" datato 13 ottobre 2013 e firmato dal prof. Gian Candido De Martin e numerosi altri professori di materie pubblicistiche di diverse sedi universitarie italiane*, 29 ottobre 2013. 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.

⁸ 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).

⁹ 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 rela-

argomentazioni proposte dal “Gruppo dei saggi”, si sofferma su questi aspetti. Le motivazioni poste dalla Corte a fondamento della legittimità delle elezioni indirette sono state ampiamente criticate e ritenute poco esaustive e convincenti (Bartole, 2015; De Martin et al., 2015; Serges, 2015). In primo luogo, e piuttosto sbrigativamente, per la Corte non è parso condivisibile il tentativo di ricondurre il termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al comma 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 decisamente 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 locale¹⁰.

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 diretta¹¹. La Corte afferma, discutibilmente, la natura di documento “di mero indirizzo” della Ceal, quindi la sua inidoneità ad attivare la violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, e rivendica l’autonomia 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 la legge Delrio prevede 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 decaduti¹². Tali meccanismi – osserva la Corte – non sono considerati e nemmeno richiamati dalle regioni ricorrenti, 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 surroga e sostituzione, compensi 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. A ciò si ag-

zione 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 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).

¹⁰ 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 CM, dal momento che la legge n. 56 del 2014 generalizza il sistema dell’elezione indiretta per tutti gli enti intermedi fra regioni e comuni (CM e province).

¹¹ 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 Giupponi (2005).

¹² Sulla problematicità di tale sostituzione nei Consigli Metropolitan, in particolare in esito alla tornata elettorale dell’ottobre 2016, sia consentito di nuovo rinviare a Caporale et al. (2016).

giunge la possibilità, contemplata dalla legge Delrio, di prevedere un alternativo sistema elettorale diretto, alle condizioni definite dalla legge (ma solo per le CM, non per le province) come un ulteriore conforto dell'interpretazione di legittimità costituzionale del sistema elettivo indiretto.

L'idea di costruire gli enti di area vasta come enti "derivati", in controllo comunale (Gardini, 2017), pur con la diversa scelta di fondo in ordine alle funzioni dei due diversi enti, regge dunque, sia pure in modo fragile, alle contestazioni di costituzionalità avanzate dalle regioni. I "portatori degli interessi coinvolti", la "comunità di riferimento" dei nuovi enti di area vasta, che questi sono chiamati a rappresentare e cui sono chiamati a rispondere, sarebbero costituita in modo costituzionalmente legittimo "nel senso sostanziale", e indirettamente, dai cittadini dei comuni rientranti nelle province e nelle CM.

Ma 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 regge, invece, alla prova dei fatti, come emerge anche da una lettura delle leggi regionali di riordino delle funzioni delle province e dagli statuti di province e CM, né viene risolto in modo convincente il potenziale conflitto tra interessi comunali 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 comunale¹³.

4. Ponderazione dei voti e dimensione demografica dei comuni

Qui di seguito si dà conto di alcuni risultati delle elezioni di 5 Consigli Metropolitani che hanno avuto luogo il 9 ottobre 2016 e che facevano perno su un elettorato di poco meno di 10 mila consiglieri e sindaci (per una descrizione dettagliata degli esiti e delle basi-dati usate per le seguenti analisi, si rinvia a Caporale et al., 2016).

Al fine di tener conto del fatto che gli elettori rappresentano comuni di dimensioni fra loro anche molto diverse (e che il numero di consiglieri varia in funzione delle dimensioni dei comuni), nelle elezioni dei Consigli Metropolitani i voti (sia per le liste, sia per i candidati individuali) vengono ponderati. La ponderazione si basa su una classificazione dell'ampiezza demografica dei comuni in nove fasce (**Tabella 1**). In linea di massima, in ogni CM si allocano 100 mila voti ponderati, distribuiti proporzionalmente fra le 9 fasce dimensionali in funzione dell'incidenza relativa della popolazione dei comuni appartenenti a ciascuna fascia sulla popolazione complessiva della CM. 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 dal numero complessivo di elettori appartenenti a una stessa fascia. Come si vede dalla Tabella 1, l'indice di ponderazione assume valori alquanto variabili (per ulteriori dettagli, si rinvia a Caporale et al., 2016).

Questi divari sembrano una patente violazione del principio "una persona, un voto" e rispecchiano una forte discrepanza nell'efficacia elettorale degli aventi diritto al voto. 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 CM torinese, i comuni molto piccoli danno conto del 9,5% della popolazione, del 57,5% degli elettori e (grazie all'entità ridotta dell'indice di ponderazione) dell'8,9% dei possibili voti ponderati. Viceversa, il capoluogo, pur ospitando il 38,8% della popolazione, dà luogo a solo il 1,1% degli elettori e al 35,7% dei voti ponderati. In altre parole, grazie all'implementazione (mediante l'indice di ponderazione) del principio "i voti non si contano ma si pesano", la forza elettorale degli amministratori in una data fascia dimensionale tende a rispecchiare l'incidenza demografica di quest'ultima.

Dal punto di vista del singolo elettore, la consapevolezza di godere di una scarsa forza elettorale può costituire un incentivo cogente per astenersi. Infatti, se si articola la partecipazione al voto per fascia dimensionale, si rileva come in tutte e cinque le CM gli elettori delle fasce "basse" (ossia dei comuni più piccoli) si siano recati alle urne in misura apprezzabilmente inferiore agli elettori dei comuni più grandi (**Figura 1**). Si osserva un'evidente crescita dell'affluenza all'aumentare della fascia dimensionale di provenienza dell'elettorato.

¹³ Così ancora Gardini (2017); diffusamente l'Autore si sofferma sui problemi conseguenti dalla "rappresentatività indiretta" e sui sintomi e possibili casi concreti del conflitto menzionato.

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 sindaci e consiglieri dei comuni piccoli tendono a non votare, le preferenze dei loro colleghi 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 non solo sembra influire 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. Inoltre, 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.

5. Possibili decadenze e surroghe (e loro conseguenze)

In ciascuna delle 5 CM qui esaminate, le elezioni nel comune capoluogo hanno avuto luogo il 5 giugno 2016; la carica primaria del Sindaco di CM cesserà, salvo scioglimenti anticipati del suo consiglio comunale, dopo 5 anni (nel 2021, quindi) e, in quell'occasione, anche il Consiglio Metropolitanò sarò sciolto e nuove elezioni saranno indette entro 60 giorni.

Diversi eletti ai Consigli Metropolitanò, tuttavia, sono entrati in carica nei propri consigli comunali prima del giugno 2016. Quando il loro mandato giungerà (oppure è già giunto) a termine, questi eletti decadranno (o sono già decaduti) anche dai Consigli Metropolitanò (Pizzetti, 2015, 71) e dovranno essere (o sono stati già) 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 potrebbe determinare una serie di surroghe e quindi di variazioni nella composizione dei Consigli Metropolitanò. Ciò che forse non è stato previsto dalla normativa è che in una proporzione significativa di casi non sarò possibile dare luogo alle surroghe, in quanto anche molti candidati non immediatamente eletti perderanno lo status di consigliere comunale prima della fine del mandato del Consiglio. Qualche spiraglio di maggiore continuitò è offerto dalla legge Delrio laddove prevede che i Consiglieri Metropolitanò cessino dalla carica solo in caso di mancata rielezione a sindaco o consigliere comunale, anche in altro comune di pertinenza della CM.

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

Al momento della proclamazione dei risultati delle elezioni, era possibile fare le seguenti simulazioni, alla luce della durata prevista delle cariche amministrative dei candidati eletti e non eletti e in base all'assunto (forte, e anzi troppo forte, come si vedrà) che nessun amministratore venga ri-confermato nel ruolo di consigliere comunale o sindaco:

- A Torino, tra gli 8 eletti della lista Città di Città, uno durerà in carica solo 7 mesi e altri 4 cesseranno dalle loro cariche dopo 32 mesi. In quella lista ci sono solo 2 non eletti; quello con più preferenze potrà sostituire

il primo cessato per 25 mesi per poi decadere pure lui, e l'altro non eletto potrà sostituire un collega per altri 12 mesi prima di cessare a sua volta dalla carica. Cinque dei 7 eletti M5S dovranno lasciare il seggio anzitempo (2 dopo 7 mesi, 1 dopo 20 e 2 dopo 32 mesi); 3 di quei seggi vacanti potranno comunque essere coperti da non eletti per gli interi 56 mesi. Lista Civica Territorio controlla 3 seggi, 2 dei quali potranno essere coperti per l'intero mandato, mentre nel terzo dovranno succedersi 2 non eletti. In tutto, i 18 seggi del Consiglio saranno occupati da 27 individui diversi (tra cui uno che non ha raccolto neppure una preferenza), e comunque 5 saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi e 7 saranno vacanti per gli ultimi 12 mesi.

- La lista C + Milano Metropolitana occupa 14 seggi, 6 dei quali non potranno essere coperti fino alla fine del mandato dagli attuali eletti e solo 3 dei quali potranno essere occupati da non eletti. Insieme per la Città Metropolitana vedrà 4 dei suoi 6 eletti lasciare i banchi prima della fine della consiliatura; candidati non eletti potranno subentrarvi senza ulteriori interruzioni. L'unico eletto di Città dei Comuni potrà rimanere in carica per l'intera durata del Consiglio; anche i 2 seggi della Lega Nord e il seggio unico di M5S saranno coperti per l'intera durata del Consiglio, anche se serviranno surroghe. Nel complesso, 33 candidati diversi (di cui 2 senza preferenze) si collocheranno nei 24 seggi del Consiglio Metropolitan di Milano; 3 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e saliranno a 6 per gli ultimi 12 mesi.
- A Bologna, il PD ha conquistato 13 seggi; uno degli eletti decadrà 20 mesi dopo l'elezione del Consiglio o potrà essere sostituito per ulteriori 12 mesi, e altri 7 cesseranno dalla carica dopo 32 mesi. La lista, tuttavia, ospita solo 5 candidati non eletti, i quali rimangono in carica presso i loro comuni anch'essi per soli 32 mesi. Uno dei 2 eletti di Uniti per l'Alternativa cesserà dopo 32 mesi, assieme a tutti i 9 candidati non eletti della stessa lista. Entrambi gli eletti di Rete Civica decadranno dopo 32 mesi; uno solo dei 7 non eletti non cesserà prima o contemporaneamente a loro. Anche l'unico eletto di M5S decadrà dopo 32 mesi, ma il primo dei non eletti gli potrà subentrare per il resto della durata del Consiglio. A Bologna "solo" 21 candidati (di cui uno privo di preferenze) andranno ad occupare i 18 seggi nel corso della consiliatura, ma ciò solo perché molti posti rimarranno vacanti: ben 10 seggi per gli ultimi 24 mesi.
- M5S a Roma Capitale dovrebbe riuscire a coprire i suoi 9 seggi con 2 sole surroghe. Al contrario, solo 3 degli 8 seggi della lista Città della Metropoli potranno essere occupati continuativamente dagli stessi eletti per l'intera durata del Consiglio, e altri 3 potranno essere coperti continuativamente da più non eletti; 2 seggi rimarranno vacanti per gli ultimi 12 mesi. Territorio Protagonista avrà ancora maggiori problemi con i suoi 7 seggi: 4 consiglieri lasceranno i banchi entro i primi 20 mesi, e 5 seggi saranno vuoti a fine consiliatura. Nel complesso, il Consiglio Metropolitan di Roma Capitale ospiterà ben 36 persone diverse (di cui 2 senza preferenze) nei suoi 24 seggi; 2 seggi saranno vacanti per gli ultimi 24 mesi, e diventeranno 7 negli ultimi 12 mesi.
- A Napoli, infine, la Lista De Magistris dovrà ricorrere a diverse surroghe per coprire 4 dei suoi 9 seggi, 2 dei quali rimarranno comunque vacanti per gli ultimi 12 mesi. Fra i 7 seggi del PD, solo 2 saranno coperti continuativamente; negli ultimi 12 mesi 5 seggi non saranno occupati da nessuno. Forza Italia potrà coprire solo uno dei suoi 5 seggi per gli ultimi 12 mesi della consiliatura. M5S, Napoli Popolare e Noi Sud, ciascuno con un seggio, dovranno ricorrere a surroghe per coprire l'intero mandato. Nel complesso, i 24 seggi napoletani richiederanno l'alternarsi di 39 candidati; negli ultimi 12 mesi della consiliatura solo 13 seggi saranno occupati.

Dunque – in assenza di scioglimenti anticipati di consigli comunali cui fanno capo gli attuali e futuri Consiglieri Metropolitan e al netto di possibili dimissioni a titolo individuale o decadenze per motivi diversi dalla cessazione dalla carica comunale (eventi che aggraverebbero ulteriormente la situazione) – fra i 108 seggi nei 5 Consigli, era possibile prevedere che quelli vacanti sarebbero stati ben 20 per gli ultimi 24 mesi di attività e sarebbero saliti a 41 per gli ultimi 12 mesi. Soltanto per 42 candidati eletti in prima istanza, e per 2 delle 21 liste con rappresentanza nei Consigli, ci sono i presupposti per un mandato pieno senza cessazioni. Come si è accennato, la situazione potrebbe anche rivelarsi meno critica, se Consiglieri Metropolitan per i quali è prevista la decadenza saranno rieletti a cariche pertinenti.

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. Inoltre, dei 49 candidati non eletti in prima istanza che potranno subentrare ad eletti decaduti, 9 non hanno raccolto alcuna prefe-

renza nelle elezioni dell'ottobre 2016 e possono dunque ritenersi per nulla "rappresentativi". Il quadro empirico appena delineato potrà migliorare, in parte, qualora alcuni dei non eletti potenzialmente subentranti (quelli con poche preferenze e/o che giungeranno presto alla fine della loro carica primaria) rinuncino all'opportunità di entrare in Consiglio.

Anche sul piano della continuità della rappresentanza i consiglieri espressi dai comuni capoluogo sono strutturalmente avvantaggiati: poiché la durata della consiliatura è dettata dalle elezioni comunali nel capoluogo, eventuali decadenze per questo motivo riguarderanno *esclusivamente* consiglieri non provenienti dai capoluogo.

Vale la pena dedicare qualche riflessione anche sul comportamento (in fin dei conti) improvvido di quasi tutti i promotori delle liste. Su 22 liste presentate, infatti, solo 5 erano composte da un numero di candidati pari al numero massimo possibile. Spicca in particolare il caso della lista Città di Città, che ha conquistato 8 seggi (la maggioranza relativa) nel Consiglio Metropolitan della CM di Torino e che vedrà ben 5 dei suoi seggi rimanere vacanti entro la fine della consiliatura; questo esito è in parte dovuto all'aver candidato solo 10 amministratori locali anziché i 18 possibili. Situazioni simili riguardano il PD a Napoli (una lista di soli 12 candidati dinanzi a un massimo possibile di 24) e le liste di centro-destra a Roma e a Napoli. Pare opportuno rilevare che, pure a fronte di una consistenza numerica potenzialmente molto ridotta nei Consigli Metropolitan, 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).

6. Evoluzione effettiva e composizione attuale dei Consigli Metropolitan

Al fine di accertare la coerenza delle previsioni descritte nel precedente paragrafo in merito alla composizione dei Consigli Metropolitan e del loro profilo politico e territoriale, sono stati presi in esame i casi di Bologna, Milano e Roma Capitale.

6.1. Il caso di Bologna

Il Consiglio Metropolitan di Bologna è, fra i cinque casi menzionati qui, il più esposto al "deterioramento" per effetto delle decadenze. Come si è accennato, il Consiglio Metropolitan di Bologna era composto, al suo insediamento, da 13 eletti della lista PD, da 2 eletti di Uniti per l'Alternativa, da 2 eletti di Rete Civica e da un eletto del M5S, per un totale di 18 componenti (cui si aggiunge di diritto il sindaco di Bologna, che presiede il Consiglio Metropolitan).

La rappresentanza PD è costituita (oltre che dal sindaco del comune di Bologna) da 5 eletti al consiglio comunale del capoluogo (3 dei quali hanno ricevuto solo 4 preferenze), i quali sono al riparo da eventuali decadenze determinate dalla fine programmata della consiliatura comunale. Nessuno dei rimanenti 8 eletti aveva, a fine 2016, la certezza di poter rimanere in carica presso il Consiglio Metropolitan per l'intero mandato.

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 Consiglio Metropolitan ha preso atto della decadenza con la sua delibera n. 3 del 2018, in occasione della seduta del 14 febbraio. Nella stessa seduta il Consiglio Metropolitan 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 Consiglio Metropolitan).

Successivamente, il 21 gennaio 2019 Francesco Errani si dimette dalla carica di Consigliere Metropolitan (ma *non* da quello di consigliere comunale di Bologna); il Consiglio Metropolitan 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 (e che aveva raccolto solo 2 preferenze in occasione delle elezioni del Consiglio Metropolitan).

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 26 mag-

gio 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 Consiglio Metropolitan in rappresentanza del PD, tuttavia, nello stesso periodo *decadono*. Baccolini (subentrata a Errani in Consiglio Metropolitan), Ravaioli (subentrata a Manca) ed Elisabetta Scalambra (consigliere comunale di Castenaso) non sono state ri-candidate. Di queste decadenze per perdita della carica comunale prende atto il Consiglio Metropolitan 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 Consiglio Metropolitan) 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 e 15 membri eletti¹⁴.

Nelle elezioni per il Consiglio Metropolitan 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 di Consigliere Metropolitan. 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. La rappresentanza di questa lista, dunque, può rimanere stabile per l'intera Consiliatura Metropolitan.

Anche la lista Rete Civica ha conquistato 2 seggi nel Consiglio Metropolitan, occupati da 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, garantendo continuità per l'intera Consiliatura Metropolitan anche per questa lista.

Infine, M5S 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 Consiglio Metropolitan (vedi delibera n. 31 del 2019, seduta del 26 giugno) e viene surrogato da Addolorata Palumbo, consigliere comunale di Bologna, che potrà rimanere in carica fino alla fine della Consiliatura Metropolitan. 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).

Nel complesso, dunque, la componente eletta del Consiglio Metropolitan di Bologna scende da 18 a 15 componenti (**Tabella 2**). Dei 15 seggi occupati, solo 5 lo sono in modo continuativo grazie alla sovrapposizione fra mandato della Consiliatura Metropolitan e mandato della consiliatura comunale di origine (del capoluogo, peraltro); ben 9 seggi sono occupati in maniera continuativa grazie a ri-candidature riuscite a livello comunale; uno solo è occupato da persona non presente all'insediamento iniziale del Consiglio Metropolitan. Nulla impedisce al Consiglio Metropolitan nella sua attuale composizione di rimanere tale fino alla sua scadenza naturale nel 2021. I 3 seggi attualmente vacanti fanno capo al PD e sono tali per una convergenza

¹⁴ Vale la pena sottolineare che il verbale della delibera affronta la questione delle condizioni che possono portare allo scioglimento del Consiglio Metropolitan: “Sul punto, in ogni caso, occorre ricordare che l'art. 141, comma 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 metropolitan 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, comma 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 L. n. 56/2014 per quanto da essa e dallo Statuto non disciplinato”.

di elementi: dimissione anticipata del titolare o rinuncia del potenziale titolare; mancata conferma dello status di consigliere comunale o sindaco; elezione (o ingresso a titolo di surroga) di persone con mandati comunali con scadenza anteriore a quella della Consiliatura Metropolitana. Senza le 6 ri-elezioni – avvenimenti non scontati – la compagine del PD avrebbe potuto essere più ridotta. Ma, allo stato, il controllo politico del Consiglio Metropolitaniano rimane saldamente in mano a questa lista.

Il susseguirsi delle decadenze e delle surroghe – peraltro *relativamente* limitato, come si è detto, grazie alla riconferma di molti Consiglieri Metropolitaniani nelle loro cariche comunali in occasione delle elezioni amministrative del 2019 – non ha sostanzialmente modificato il profilo *complessivo* della rappresentanza territoriale. Ad inizio mandato, il Consiglio Metropolitaniano aveva 5 seggi occupate da consiglieri comunali del capoluogo, e tali sono rimasti (anche se un eletto nella lista M5S ha nel frattempo “sostituito” un eletto del PD). I comuni più piccoli hanno pochi rappresentanti, e questi ancora si concentrano nelle liste Rete Civica e Uniti per l’Alternativa. I cambiamenti più significativi hanno avuto luogo fra i rappresentanti dei comuni medio-grandi: Imola e Casalecchio hanno perso i loro rappresentanti originali; il primo seggio è rimasto vacante; il secondo è stato conferito a un consigliere comunale del capoluogo. Si può argomentare che è aumentato il peso *relativo* degli eletti dei comuni medio-piccoli. I 13, poi 10, seggi del PD sono stati occupati da 17 persone diverse; i Consiglieri sono stati (per ora) 23 in tutto.

6.2. Il caso di Milano

Secondo le previsioni indirette in merito alla composizione dei Consigli Metropolitaniani in seguito a decadenze e mancate surroghe, quello di Milano avrebbe potuto vedere diminuire il numero di consiglieri eletti da 24 a 18. Non solo: la diminuzione poteva colpire, ipoteticamente, in modo esclusivo la rappresentanza della lista di centro-sinistra: C + Milano Metropolitaniana. Al suo insediamento il Consiglio Metropolitaniano di Milano era composto da 14 eletti della lista C + Milano Metropolitaniana, da 6 eletti di Insieme per la Città Metropolitaniana (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.

La rappresentanza iniziale di C + Milano Metropolitaniana era costituita (oltre che dal sindaco del comune capoluogo) da 6 eletti al consiglio comunale del capoluogo (i quali hanno ricevuto da 4 a 8 preferenze), i quali erano al riparo da eventuali decadenze determinate dalla fine programmata della consiliatura comunale. Anche altri 2 dei rimanenti 8 eletti aveva, a fine 2016, la certezza di poter rimanere in carica presso il Consiglio Metropolitaniano per l’intero mandato.

Gli altri 6 eletti non godevano, di converso, di alcuna garanzia in questo senso. Nelle consultazioni amministrative dell’11 giugno 2017 Pietro Mezzi, consigliere comunale di Melegnano, è stato ri-eletto alla carica e quindi ha mantenuto il suo posto nel Consiglio Metropolitaniano. Nelle elezioni del 10 giugno 2018 lo stesso accade a Michela Palestra, sindaco di Arese. Nella stessa tornata elettorale Siria Trezzi cerca senza successo la ri-conferma a di sindaco di Cinisello Balsamo, ma viene comunque eletta consigliere comunale e rimane quindi Consigliere Metropolitaniano. Nel voto del 26 maggio 2019, Giorgio Mantoan e Barbara Agogliati, consiglieri comunali, rispettivamente, di Carpiano e Rozzano, sono ri-confermati. Francesco Vassallo, sindaco di Bollate, cerca la ri-conferma nelle consultazioni amministrative del 20-21 settembre 2020.

Tuttavia, 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 Consiglio Metropolitaniano constatata la decadenza con la delibera n. 17 del 2018, in occasione della seduta del 16 maggio. Nella stessa seduta il Consiglio Metropolitaniano conferisce il seggio vacante a Sara Bettinelli, prima dei non eletti della lista C + Milano Metropolitaniana e sindaco di Inveruno. Poco dopo, Franco D’Alfonso, anch’egli consigliere comunale di Milano, si dimette dal Consiglio Metropolitaniano 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). Il Consiglio Metropolitaniano 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 surro-

ga; è ri-eletta sindaco nelle elezioni comunali del 26 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 (d.p.r. del 4 giugno 2019). Nella seduta del 3 luglio 2019 il Consiglio Metropolitan prende atto (delibera n. 22) della decadenza di Masiero e convalida l'elezione, al suo posto, di Ippolito Guido Piccione, consigliere comunale di Garbagnate Milanese (che aveva ricevuto una sola preferenza nelle elezioni del Consiglio Metropolitan 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 subentrare a Masiero.

Nelle elezioni per il Consiglio Metropolitan la lista Insieme per la Città Metropolitana ha conquistato 6 seggi. Due eletti sono consiglieri comunali entrati in carica nel giugno del 2016 e quindi probabilmente potranno completare i loro mandati. 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 dell'11 giugno 2017; Angelo Antonio Di Lauro è ri-eletto a consigliere comunale di Cinisello Balsamo nel voto del 10 giugno 2018; lo stesso accade a Graziano Mussella nel comune di Assago. Luciano Guidi, ex sindaco di Legnano, si ri-candida nelle elezioni dell'11 giugno 2017 ma non è ri-eletto. Gli subentra, in qualità di Consigliere Metropolitan, Alberto Villa, sindaco di Pessano con Bornago, primo dei non eletti della lista Insieme per la Città Metropolitana (elezione convalidata dal Consiglio Metropolitan con la delibera n. 30 del 2017 del 12 luglio). L'attuale compagine di Insieme per la Città Metropolitana dovrebbe, a questo punto, poter completare la Consiliatura.

Alla lista Lega Nord spettano 2 seggi nel Consiglio Metropolitan di Milano. Raffaele Cucchi, sindaco di Parabiago, si ripresenterà alle elezioni del 20-21 settembre 2020. Massimiliano Bastoni, eletto (con sole 5 preferenze) al Consiglio Metropolitan quando era consigliere comunale a Milano, si candida ed è eletto al consiglio regionale lombardo nell'aprile 2018. In seguito alle sue dimissioni dal Consiglio Metropolitan 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 10 giugno 2018.

La delegazione M5S consta di un solo eletto: Marco Carrettoni, consigliere comunale di Sedrano. Il suo mandato comunale giunge a termine alla fine del 2020. 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 e quindi in grado di portare a termine il mandato in Consiglio Metropolitan.

Nel complesso, dunque, la compagine eletta del Consiglio Metropolitan di Milano rimane ferma a 24 componenti. Ben 12 seggi sono occupati in modo continuativo grazie alla sovrapposizione fra mandato della Consiliatura Metropolitana e mandato della consiliatura comunale di origine; altri 8 seggi sono occupati in maniera continuativa grazie a ri-candidature riuscite (ossia a ri-elezioni a livello comunale). In tutto ci sono state 5 decadenze e, evidentemente, altrettante surroghe. Solo 4 seggi sono occupati da persone non presenti all'insediamento iniziale del Consiglio Metropolitan. Il Consiglio Metropolitan nella sua attuale composizione di rimanere tale fino alla sua scadenza naturale nel 2021, purché 3 componenti riescano a farsi rieleggere in consultazioni amministrative previste nei mesi conclusivi del 2020.

Il controllo politico del Consiglio Metropolitan rimane saldamente in mano alla lista C + Milano Metropolitana, i cui 14 seggi sono stati occupati (finora) da 17 persone distinte. Va segnalato che dei 5 rimanenti candidati non eletti di questa lista (nessuno dei quali ha raccolto preferenze nelle elezioni del Consiglio Metropolitan del 2016), solo 3 sono stati (per ora) ri-eletti e quindi potrebbero, se necessario, subentrare a future decadenze.

Le decadenze (e la varietà di motivi ad esse sottesi: mancata ri-elezione, dimissioni volontarie, elezione ad altro incarico, scioglimento del consiglio comunale di origine) e le surroghe – grazie alla riconferma di molti Consiglieri Metropolitan nelle loro cariche comunali in occasione di diverse elezioni amministrative – ha modificato leggermente il profilo della rappresentanza territoriale (**Tabella 3**). Ad inizio mandato, il Con-

siglio Metropolitanamente ospitava 6 consiglieri comunali del capoluogo, i quali sono scesi a 4. Anche i comuni medi (30-100 mila abitanti) hanno visto contrarsi la rappresentanza, da 5 a 4 seggi, per effetto di un travaso interno alla lista Insieme per la Città Metropolitanamente. Di converso, i comuni della fascia 10-30 mila abitanti hanno acquistato 2 seggi (per mobilità entro le liste C + Milano Metropolitanamente e Lega Nord); e lo stesso si registra per i comuni più piccoli della fascia 5-10 mila abitanti (per movimenti interni a C + Milano Metropolitanamente e Insieme per la Città Metropolitanamente). In altre parole, i comuni-medio-piccoli hanno visto aumentare il peso dei loro candidati entro il Consiglio.

6.3. Il caso di Roma Capitale

Il Consiglio Metropolitanamente di Roma Capitale, in seguito a decadenze e mancate surroghe, avrebbe potuto vedere diminuire il numero di consiglieri eletti da 24 a 17 entro la fine del suo mandato e occupare i 24 seggi da 36 persone diverse. La compagine iniziale 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 M5S era costituita (oltre che dal sindaco del comune capoluogo) da 5 eletti al consiglio comunale del capoluogo (i quali hanno ricevuto da 3 a 8 preferenze) e 2 eletti a consigli comunali nella stessa tornata elettorale; tali 7 eletti non erano soggetti a decadenze determinate dalla fine programmata della consiliatura comunale. Solo 2 eletti avrebbero visto scadere il loro mandato in ambito comunale prima del termine della Consiliatura Metropolitanamente.

L'evoluzione della rappresentanza di questa lista si è rivelata più travagliata del previsto. Angelo Casto, sindaco di Nettuno, rinuncia ad essere insediato, e il Consiglio Metropolitanamente 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).

Nel 2018, con d.p.r. del 3 aprile, è sciolto il consiglio comunale di Pomezia, facendo così decadere dalla carica di sindaco Fabio Fucci. Il Consiglio Metropolitanamente 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 10 giugno 2018, ma senza conseguenze per il Consiglio Metropolitanamente.) 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 solo una preferenza nelle elezioni del Consiglio Metropolitanamente nel 2016.

Per il resto, nel 2019 nel Consiglio Metropolitanamente si avvicendano molti eletti M5S. Matteo Manunta, consigliere comunale di Civitavecchia, si ri-candida senza successo alle elezioni comunali del 26 maggio 2019; il Consiglio Metropolitanamente convalida la sua surroga con Cristina Grancio, consigliere comunale di Roma (delibera n. 13 del 17 giugno 2019), che nelle elezioni del Consiglio Metropolitanamente 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 Consiglio Metropolitanamente 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 26 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 Consiglio Metropolitanamente, 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 Metropolitanamente il 12 maggio 2020 ("per la gravosa concomitanza con la funzione di

presidente dell'Assemblea capitolina, acuite dalla fase emergenziale in atto"). Il Consiglio Metropolitan procede alla surroga con Marco Tellaroli, consigliere comunale di Bracciano e beneficiario 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 10 giugno 2018, e Andrea Saldino, consigliere comunale di Palestrina, che non si era ri-candidato alle elezioni comunali del 26 maggio 2019.

I 9 seggi M5S sono stati occupati, finora, da 17 persone diverse. La lista dispone ancora di 4 candidati non eletti, di cui 2 senza preferenze. Cinque degli attuali Consiglieri Metropolitan hanno raccolto al massimo 3 preferenze nelle consultazioni di secondo ordine del 2016. Solo 3 eletti occupano seggi sin dall'insediamento del Consiglio Metropolitan.

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 (e ancora in carica). Federico Ascani e Alessio Pascucci, consiglieri comunali, rispettivamente, di Ladispoli e Cerveteri, si ricandidano con successo alle elezioni amministrative dell'11 giugno 2017 e quindi potranno portare a termine i loro mandati. Lo stesso dicasi di Pierluigi Sanna, sindaco di Colferro, e di Massimiliano Borelli, sindaco di Albano Laziale, purché siano ri-confermati nelle consultazioni del 20-21 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 Consiglio Metropolitan ne convalida la surroga con Mauro Alessandri, sindaco di Monterotondo (delibera n. 56 dell'11 novembre 2016). Alessandri decade da Consigliere Metropolitan 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 26 maggio 2019. Nel complesso, la rappresentanza Città della Metropoli è stata affetta (per ora) da 3 decadenze/surroghe e da 3 ri-conferme in occasione di nuove elezioni amministrative.

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 di Nemi, sono ri-confermati nelle elezioni comunali dell'11 giugno 2017 e potranno portare a termine i loro mandati. Altri 2 Consiglieri Metropolitan fanno parte di consigli comunali sottoposti a rinnovo nel voto del 20-21 settembre 2020. 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 Consiglio Metropolitan. 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 dell'11 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 Consiglio Metropolitan prende atto della sua decadenza e ne convalida la surroga (delibera n. 27 del 10 luglio 2018) con Antonio Proietti, sindaco di Roiate, la cui amministrazione verrà rinnovata nelle elezioni del 20-21 settembre 2020. I componenti del Consiglio Metropolitan espressi da Territorio Protagonista hanno dunque dato luogo a 3 decadenze, ad altrettante surroghe e a 2 ri-conferme. Tre rappresentanti attuali sono soggetti a ri-conferma nel voto del 20-21 settembre 2020. Dei rimanenti 7 candidati non eletti, ben 6 sono nel frattempo decaduti dalle loro cariche di consigliere comunale; rimane quindi una sola possibile surroga in caso di ulteriori decadenze.

Nel complesso, dunque, la composizione del Consiglio Metropolitan di Roma Capitale rimane ferma a 24 componenti. Solo 9 seggi sono occupati in modo continuativo grazie alla sovrapposizione fra mandato della Consiliatura Metropolitana e mandato della consiliatura comunale di origine; altri 4 eletti iniziali sono stati ri-confermati nelle loro cariche comunali. In tutto ci sono state ben 14 decadenze (per ora).

Il profilo della rappresentanza territoriale del Consiglio Metropolitan di Roma Capitale è cambiato in maniera apprezzabile per effetto di decadenze e surroghe (**Tabella 4**). Ad inizio mandato, il Consiglio Me-

tropolitano 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 (30-100 mila abitanti) sono scesi da 11 a 7; questa contrazione ha interessato ciascuna delle liste. Si sono di converso espanse le compagini dei comuni medio-piccoli e piccoli; in particolare, i comuni con meno di 3 mila abitanti ora hanno 3 rappresentanti al posto dell'unico eletto iniziale. Nessun eletto dei comuni piccoli proviene dal M5S. Ben 38 individui hanno ricoperto (di nuovo: per ora) la carica di Consigliere Metropolitan.

6.4. Uno sguardo ai casi di Torino e Napoli

Non si è proceduto alla ricostruzione articolata dell'evoluzione della composizione dei Consigli Metropolitan di Torino e Napoli. Tuttavia, è relativamente agevole constatare il grado di convergenza fra la composizione iniziale e la composizione attuale dei due Consigli (**Figura 2**).

A Torino l'organo è sceso da 18 a 16 componenti, con una riduzione di un seggio sia per la rappresentanza M5S sia per la lista di centro-sinistra Città di Città. Entrambe le liste hanno visto rimpiazzare alcuni loro eletti iniziali per effetto di decadenze (3 per la prima lista, 2 per la seconda); eventuali altre decadenze comporteranno ulteriori vacanze, poiché non ci sono più candidati non eletti che abbiano conservato una carica comunale. Uno dei Consiglieri M5S non ha ricevuto alcuna preferenza nelle elezioni del Consiglio del 2016. La lista di centro-destra, Lista Civica Territorio, ha una compagine rimasta stabile.

Anche a Napoli la lista di centro-sinistra, PD, ha "esaurito" i suoi candidati convalidabili e visto la sua delegazione contrarsi, per effetto di decadenze, di un'unità (per ora: altri tre Consiglieri sono in scadenza di mandato comunale a settembre 2020). Per il resto, quasi tutti gli eletti iniziali (18 su 24) sono ancora in carica, 8 dei quali grazie a ri-conferme durante elezioni svoltesi durante la Consiliatura. Questa situazione di apparente stabilità potrà cambiare presto: nel complesso, 8 otto Consiglieri attuali – di cui 3 del PD – hanno un mandato comunale in scadenza a settembre 2020.

La Figura 2 riassume la situazione anche per i tre Consigli esaminati poc'anzi in maggiore dettaglio. Spicca il fatto che la componente M5S nel Consiglio di Roma, così come in quello torinese, è caratterizzata da una forte incidenza di surroghe. Nel complesso, tuttavia, le "riduzioni di organico" dei Consigli sono limitate e, in particolare, meno marcate rispetto alle simulazioni esposte nel paragrafo 4, e ciò per effetto (come si è già detto) delle riuscite ri-candidature di molti Consiglieri nelle loro amministrazioni comunali di origine. Il caso della rappresentanza M5S nel Consiglio Metropolitan di Roma, tuttavia, si segnala per un numero di decadenze superiore al previsto.

7. Capacità deliberativa fra rappresentanza territoriale e politica: il caso di Bologna

7.1. I comportamenti di voto dei Consiglieri Metropolitan

Un altro tema rilevante in merito al funzionamento dei Consigli Metropolitan attiene alla natura della dinamica della rappresentanza e della deliberazione dell'organo. I comportamenti degli eletti rispecchieranno le loro appartenenze politico-partitiche, oppure si atterranno a logiche territoriali, trasversali rispetto alle appartenenze politiche? Per cogliere alcuni indizi su questo punto sono stati presi in esame le delibere del Consiglio Metropolitan 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 Metropolitan si sono espressi con voto palese¹⁵.

In primo luogo, ci si chiede se le delibere sono state assunte all'unanimità oppure no, e come questo *pattern* varia 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. La **Tabella 5**

¹⁵ Una sola delibera, avente per oggetto la "designazione dei componenti delle Commissioni e Sottocommissioni Elettorali mandato 2016-2021", si è servito del voto segreto (delibera 44 del 26 luglio 2017).

riporta l'incidenza dell'unanimità per il complesso delle delibere e per settore¹⁶. (Il "settore" individua l'unità amministrativa che istruisce la delibera; si tratta evidentemente di un indicatore imperfetto, ma conveniente.) Nel complesso, il 22% delle delibere è stato approvato con voto unanime. Per interpretare più correttamente questo risultato, evidentemente, occorre articolarlo per argomento.

Le questioni più politicamente sensibili, nell'ambito delle competenze riconosciute dalla legge e precisate dallo Statuto della CM di Bologna e dal Regolamento per il funzionamento del Consiglio Metropolitan, non hanno *mai* incontrato l'approvazione unanime. Questi atti – istruiti dalla Direzione Generale – 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.

Alcuni tipi di delibera – non sorprendentemente alla luce dei loro oggetti – si caratterizzano solo raramente per un'approvazione unanime. Si tratta delle delibere relative all'approvazione delle linee-guida e degli indirizzi del bilancio di previsione, all'adozione del bilancio, alle variazioni al bilancio, all'approvazione dei rendiconti della gestione di esercizio e del bilancio consuntivo, al riconoscimento di debiti fuori bilancio e alle autorizzazioni per l'estinzione anticipata dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti – che fanno tutte capo al Settore Programmazione e Gestione Risorse. Solo tre delibere di questa natura hanno goduto di un'approvazione all'unanimità: nomina del Collegio dei Revisori dei Conti; modalità di gestione dell'Imposta Provinciale sulle Formalità di Trascrizione, Iscrizione ed Annotazione dei veicoli richieste al Pubblico Registro Automobilistico; modifiche e integrazioni del Regolamento di contabilità armonizzata.

Anche per le delibere a cura dell'Area Servizi Territoriali Metropolitan l'unanimità è quasi sempre assente. Di nuovo, alcuni esempi:

- Patto per il Trasporto Pubblico Regionale e Locale in Emilia-Romagna per il triennio 2018-2020
- schema di convenzione tra Autostrade per l'Italia S.p.A., Regione Emilia-Romagna, Città Metropolitana di Bologna, e i Comuni di Sasso Marconi, Monzuno, Marzabotto per disciplinare i rapporti tra le parti in merito alla realizzazione di opere non ancora completate;
- convenzione con la Regione Emilia-Romagna per la progettazione della variante alla SP 3 Trasversale di Pianura fra Budrio e Villa Fontana;
- indirizzi per la definizione dell'assetto gestionale e proprietario dell'Infrastruttura CREALIS (Sistema di Trasporto Pubblico a Guida Vinco lata Bologna-San Lazzaro di Savena).

Sono relativamente poche le delibere riguardanti il Settore Strutture Tecnologiche Comunicazione e Servizi Strumentali, l'Area Sviluppo Economico e l'Area Sviluppo Economico. È mancata l'unanimità, ad esempio, nelle delibere sulle seguenti questioni:

- accettazione per presa in carico con trasferimento in proprietà a titolo non oneroso di beni demaniali in attuazione del federalismo demaniale;
- approvazione dello schema di convenzione fra la Città Metropolitana di Bologna, Lepida s.p.a. e Infratel s.p.a. per lo sviluppo di infrastrutture per la banda ultra larga nelle aree bianche del territorio della Regione Emilia-Romagna;
- convenzione per la condivisione di funzioni della destinazione turistica nell'ambito del sistema organizzativo e delle politiche di sostegno alla valorizzazione e promo-commercializzazione turistica;
- Programma Annuale delle Attività Turistiche della destinazione turistica Bologna Metropolitan: programma turistico di promozione locale annualità 2018;
- atto aggiuntivo all'Accordo per il potenziamento in sede del sistema autostradale tangenziale di Bologna

¹⁶ Per motivi legati al reperimento dei dati e per mera comodità espositiva, si fa riferimento alle aree, settori, organi e uffici della CM competenti a seconda dell'oggetto delle delibere, a norma del Regolamento di Organizzazione della CM di Bologna (approvato con atto del Sindaco Metropolitan n. 271 del 30 dicembre 2019).

L'organigramma della CM è disponibile al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServeFile.php/f/amministrazione_trasparente/2020_org_aree_settori.pdf

L'illustrazione delle funzioni in relazione ai settori è reperibile al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServeFile.php/f/amministrazione_trasparente/funzioni_per_settori_aree.pdf

fra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Emilia-Romagna, Città Metropolitana di Bologna, Comune di Bologna e Autostrade per l'Italia;

- Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città Metropolitana di Bologna.

Le delibere istruite dal Settore Affari Istituzionali e Innovazione Amministrativa e che trattino di adempimenti organizzativi interni (convalida degli eletti; individuazione e modifiche delle commissioni consiliari, surroghe) o di tipo tecnico (Regolamento del diritto di accesso, designazioni dei componenti delle commissioni elettorali circondariali; Regolamento del procedimento amministrativo e dell'amministrazione digitale) o comunque di carattere poco controverso (nomina di rappresentanti nell'Assemblea del Comitato regionale per le onoranze ai caduti di Marzabotto; Premio Palazzo Malvezzi 2019; intitolazione della Sala di Giunta al Prof. Luciano Vandelli) tendono a raggiungere l'unanimità agevolano. Altre delibere istruite dallo stesso settore sono invece avversate da alcuni Consiglieri o caratterizzate quanto meno da astensioni. Ecco alcuni esempi, da cui è possibile inferire la natura più strategica, nonché economicamente e politicamente rilevante, delle scelte proposte e adottate quando difetta l'unanimità:

- indirizzi per le nomine e le designazioni dei rappresentanti della Città Metropolitana di Bologna presso Enti, Aziende, Società e Istituzioni;
- BolognaFiere S.p.A.: non esercizio del diritto di opzione in relazione all'aumento di capitale sociale;
- Tper s.p.a. [gestore del trasporto pubblico locale su gomma nelle province di Bologna, Ferrara e in minima parte nelle province di Modena e Ravenna]: emissione prestito obbligazionario da quotare sul mercato regolamentato;
- revisione straordinaria delle Partecipazioni Societarie della Città metropolitana di Bologna ex art. 24, D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dal D.Lgs. 100/2017;
- Centro AgroAlimentare di Bologna s.p.a. [piattaforma logistico-commerciale e un centro di servizi avanzati dedicato al settore agro-alimentare]: modifiche statutarie in adempimento al d. lgs. 175/2016 e successive modifiche e integrazioni;
- Aeroporto G. Marconi di Bologna s.p.a.: approvazione del Patto Parasociale tra i soci pubblici.

Gli argomenti meno "conflittuali" sono quelli riferiti ad argomenti relativamente tecnici. Ecco alcuni esempi a proposito dei quali le delibere (Segreteria Generale) sono state adottate unanimemente:

- linee di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza in vista dell'aggiornamento del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (4 delibere con cadenza annuale);
- modifiche dello Statuto della Fondazione Villa Ghigi;
- convenzione fra Città Metropolitana di Bologna, Unioni e Comuni dell'area metropolitana bolognese per l'ufficio unico Avvocatura Civica Metropolitana.

Ecco altri oggetti su cui è stato (relativamente) facile ottenere una convergenza di consensi grazie alla loro valenza culturale e sociale (Area Sviluppo Sociale):

- convenzione tra l'IIS Aldini Valeriani Sirani di Bologna e la Città metropolitana di Bologna per la realizzazione e la gestione del laboratorio territoriale per l'occupabilità... per la valorizzazione del Made in Italy;
- convenzione per forme di collaborazione finalizzate alla realizzazione del progetto Laboratori territoriali per l'occupabilità di Imola;
- bilancio di previsione / Rendiconto dell'Istituzione Minguzzi della Città metropolitana di Bologna¹⁷;
- bilancio di previsione / Rendiconto dell'Istituzione Villa Smeraldi - Museo della Civiltà contadina della Città metropolitana di Bologna¹⁸;
- accordo di ambito metropolitano per la realizzazione di attività ed interventi di accoglienza, ascolto ed ospitalità per le donne maltrattate o che hanno subito violenza;

¹⁷ L'Istituzione Gian Franco Minguzzi della Città metropolitana di Bologna nasce come centro di studio e di documentazione sulla storia della psichiatria e dell'emarginazione sociale. Promuove l'innovazione nel sistema del welfare metropolitano, con particolare riferimento alla salute mentale della popolazione, al benessere personale, sociale e relazionale; progetta e realizza azioni volte a favorire una cultura della coesione sociale in partnership con reti ed organizzazioni sociali.

¹⁸ Villa Smeraldi ospita il Museo della Civiltà Contadina, che documenta le costruzioni, gli strumenti, la vita quotidiana di chi nei pressi si occupava di agricoltura rurale.

- adesione al nuovo Ente di livello metropolitano per l'accreditamento congiunto all'albo di servizio civile universale SCUBo.

In secondo luogo, è interessante chiedersi *chi* vota contro oppure si astiene sulle questioni poste all'ordine del giorno del Consiglio Metropolitano. Un'analisi dei *patterns* di voto nelle 219 delibere finora assunte a voto palese restituiscono un quadro piuttosto equivoco. Le astensioni e i voti sfavorevoli sono sempre stati espressi *esclusivamente* da rappresentanti delle liste Uniti per l'Alternativa, Rete Civica e M5S.

I rappresentanti di Uniti per l'Alternativa (la lista di 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 antagonistici 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 M5S 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.

7.2. Le motivazioni dei comportamenti di voto

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 Metropolitani. Tuttavia, la *ratio* "territoriale" (e in particolare la difesa degli interessi del territorio appenninico) emerge 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 Consigli Metropolitani) nei verbali del Consiglio Metropolitano di Bologna. In questa sede ci soffermiamo, in particolare, sulle delibere riguardanti pratiche gestite dalla Direzione Generale, le quali hanno una spiccata funzione politico-programmatica e, come si è visto, si caratterizzano per una maggiore probabilità di approvazione *non* unanime.

Ad esempio, 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*" [i corsivi corrispondono ad evidenziazioni degli autori e non traggono origine dai verbali citati]. 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*, 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 M5S 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 Uniti 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 *mancano 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 Movimento 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 svilente*”.

Un esponente di Rete Civica, nel motivare il suo parere avverso all’“adozione del Documento unico di programmazione (DUP) triennio 2019-2021”, sostiene che la programmazione del fatto che “i Comuni appenninici praticamente nella loro totalità... hanno e 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*”.

Evidentemente, non sono necessariamente fondate le criticità individuate dai Consiglieri Metropolitano che non sostengono le proposte di delibera; e in ogni caso il Sindaco Metropolitano 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 CM, nonché all’accoglimento di emendamenti presentati dai Consiglieri di minoranza. E occorre sottolineare che un’ampia

parte della dialettica politica avviene prima che le proposte di delibera arrivino in Consiglio. La mancata rappresentanza territoriale costituisce, in fin dei conti, una giustificazione anche “naturale” – e in fin dei conti *politica* – per i Consiglieri Metropolitani di minoranza (nessuno dei quali origina dal comune capoluogo)¹⁹.

8. Alcune riflessioni e proposte

Gli esiti della prima esperienza estesa di elezione indiretta dei Consigli Metropolitani e l'analisi dell'evoluzione della composizione dei Consiglio Metropolitani di Bologna, Milano e Roma Capitale e delle delibere approvate dal consiglio Metropolitanato di Bologna suggeriscono alcune riflessioni.

In primo luogo, solo per 2 dei 5 Consigli una sola lista ha conquistato la maggioranza dei seggi, ossia si è realizzata una maggioranza politicamente omogenea (nonché coerente con l'orientamento del Sindaco Metropolitanato, che – ricordiamo – presiede il Consiglio stesso). Negli altri 3 Consigli la formazione di maggioranze esigerà logiche coalizionali e si rischia di faticare a formare maggioranze necessarie per approvare regolamenti, piani e programmi, adottare schemi di bilancio e, in senso ampio, assumere le deliberazioni di loro competenza. Peraltro, può accadere che la maggioranza dei seggi in un Consiglio sia conseguita da una lista che abbia un orientamento politico divergente rispetto a quello del Sindaco Metropolitanato. Secondo il modello che emerge dalla legge Delrio, l'assenza di una maggioranza non ha conseguenze pregnanti, ad esempio in termini di fiducia, ma ne può senz'altro derivare una difficoltà nella collaborazione tra i due organi. È singolare che nei comuni e nelle regioni il sistema elettorale sia di tipo maggioritario, che consente di evitare un esito del tipo appena descritto, mentre per le CM il legislatore ha individuato un criterio proporzionale che non garantisce il concretizzarsi di una maggioranza politicamente omogenea. Le riflessioni critiche sul sistema elettorale nelle CM hanno privilegiato la distinzione fra elezioni dirette e indirette, senza soffermarsi sulla distinzione fra regimi maggioritari e proporzionali. Ad ogni modo, sarebbe opportuno approfondire empiricamente questo punto, mediante un esame delle delibere intraprese e delle eventuali dinamiche coalizionali emerse nei Consigli Metropolitani di Torino, Roma Capitale e Napoli.

Un altro tema attiene alla natura della competizione elettorale e della risultante rappresentanza: partitica o territoriale? Per certi versi, sarebbe stato opportuno che l'offerta politica nelle elezioni dei Consigli fosse stata innovativa nelle forme e nei contenuti, rispecchiando istanze legate al territorio (Baccetti et al., 2016). Ma quasi tutte le liste hanno avuto, come d'altra parte era immaginabile, un chiaro orientamento politico-partitico. E, di converso, le liste civiche – che avrebbero potuto veicolare interessi territoriali trasversali e costituire uno strumento più consona di rappresentanza – hanno raccolto decisamente pochi consensi. Peraltro, questo argomento richiederebbe anche un'analisi dei programmi delle liste metropolitane e delle campagne elettorali da esse condotte, ammesso che siano effettivamente esistiti in forma pubblica. 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 minoranza.

Anche entro la dimensione strettamente territoriale, il ricorso alla ponderazione del voto in funzione dell'ampiezza demografica dei comuni di provenienza degli elettori, se costituisce una tutela delle istanze dei comuni maggiori nelle CM, comporta anche conseguenze 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 comporta un ulteriore fattore critico per la rappresentanza dei comuni minori nei Consigli.

Occorre peraltro evidenziare che il ruolo relativamente marginale accordato, in ambito elettorale, agli amministratori dei comuni più piccoli ha altre implicazioni importanti. Le CM svolgono anche una funzione di indirizzo per l'esercizio delle funzioni delle unioni di comuni; la relazione di accompagnamento del dise-

¹⁹ Vale la pena menzionare il fatto che un motivo ricorrente di voto sfavorevole da parte di un eletto di Rete Civica rispecchia solo indirettamente una *ratio* “territoriale”: “la mancanza assoluta di riferimenti a quello che è il vero flagello del nostro territorio collinare e montano: si tace completamente sui problemi – e sono tanti – causati dall'eccessiva presenza di ungulati ed altri animali selvatici” (questa citazione è tratta dal verbale della delibera n. 34 del 2018).

gno 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 unioni²⁰.

Il nesso appena richiamato fa sì che le cariche consiliari nelle CM saranno (e, anzi, sono effettivamente state) interessate da un rilevante tasso di decadenze e conseguenti surroghe, e rischiano di risultarne compromesse la continuità dell’operatività dell’organo e la sua rappresentatività. Inoltre, un numero non trascurabile di seggi potrebbe rimanere vacante per un periodo di tempo significativo nel mandato del Consiglio Metropolitan, così acuendo le problematiche qui evidenziate. Forse questo limite potrebbe essere attenuato imponendo la formazione di liste elettorali più lunghe e/o vincolando una quota delle candidature alla durata prevista delle cariche di provenienza, favorendo una rappresentanza di più lungo respiro (anche se quest’ultima disposizione continuerebbe, di fatto, a penalizzare sistematicamente i comuni con elezioni “fuori fase” rispetto a quelle del capoluogo). Si tratterebbe in ogni caso di introdurre un ulteriore aggravio nella formazione delle liste. Allo stato attuale, il sistema elettorale, per quanto riguarda l’espressione delle preferenze individuali, serve sì ad individuare chi andrà ad occupare i seggi consiliari, ma in misura non trascurabile (e forse non prevista dal legislatore) anche a stabilire un ordine di subentro fra i candidati.

Il Consiglio Metropolitan di Bologna ha evitato lo scenario “peggiore” solo grazie alla riconferma dello status di consigliere comunale o sindaco per ben 9 dei suoi attuali 15 componenti. Anche nel Consiglio Metropolitan di Milano ben 10 componenti (su 24 attuali) sono rimasti tali grazie alla loro ri-conferma, durante la Consiliatura Metropolitana, alle cariche di sindaco o consigliere comunale. Si rivela davvero provvidenziale e determinante, per il funzionamento dei Consigli Metropolitan, la legge Delrio, laddove stempera la misura per cui “la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano” (art. 1, comma 24) con la “non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana” (art. 1, comma 39). Nel Consiglio Metropolitan di Roma la ri-elezione ad amministratore comunale interessa “solo” 6 degli attuali 24 Consiglieri eletti, ma per il resto si è riscontrata una marcatissima instabilità nella sua composizione per effetto delle decadenze. L’insieme dei tre casi ha anche evidenziato la molteplicità dei motivi che possono determinare la terminazione dei mandati prima della conclusione della Consiliatura. Va ricordato che anche i Consigli Metropolitan di Torino e di Napoli stanno operando con seggi vacanti.

Una conseguenza non prevista del sistema elettorale e del meccanismo delle surroghe riguarda il fatto, come testimoniano ciascuno dei tre casi qui esaminati, che il susseguirsi delle decadenze tende ad indebolire la rappresentanza dei comuni grandi. Poiché il sistema elettorale aumenta la probabilità dei candidati di comuni non grandi di non essere eletti, sono proprio loro ad essere potenzialmente avvantaggiato quando si tratta di ricorrere a surroghe. Nei tre casi qui esaminati questo slittamento rappresentativo non pare, comunque, molto rilevante sul piano sostantivo.

Ad ogni modo, va ricordato che la legge Delrio e il sistema elettorale da esso ideato per i Consigli Metropolitan riducono la dimensione “territoriale” della rappresentanza alla sola ampiezza demografica dei comuni che compongono le CM. 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 CM. 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, 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.

Non è ancora chiaro quanto le CM, e nel loro ambito i Consigli Metropolitan, saranno attori istituzionali efficaci nella nuova mappa del governo locale. I nodi critici qui individuati in merito alla genesi della rappresentanza costituiscono comunque sfide rilevanti perché tale efficacia possa manifestarsi. Forse alcuni nodi troveranno un rimedio spontaneo mano a mano che gli amministratori comunali e i promotori delle liste elet-

²⁰ Sulla rappresentanza di genere nei Consigli Metropolitan, si rinvia a Caporale et al. (2016) e a Caporale (2017).

torali percorreranno la curva di apprendimento sottesa a qualsiasi trasformazione istituzionale, ma ci pare che i nodi più problematici richiedano un intervento del legislatore.

La prospettiva con cui sono state condotte le nostre analisi appaiono 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. Il modello istituzionale individuato dalla legge Delrio è quindi chiamato anche a corrispondere alle esigenze di governance di queste realtà, sempre in evoluzione e che in particolare sembrano strutturarsi in maniera differente nel "prima" e nel "dopo" pandemia.

Bibliografia

- AA.VV. (2014), Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto, numero speciale di *Istituzioni del federalismo*, 1.
- Baccetti C., Magnier A. (2016), The Italian "Second Level" in Search of Identity: Transformation of the Province and the Birth of the Metropolitan City, *Revista catalana de dret public*, 52: 1-21.
- Bartole S., (2015) Legislatore statale e corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana, *Giurisprudenza Costituzionale*, 60 (2): 456-462.
- Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di) (2016), Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica. Bologna: Il Mulino.
- Caporale M. (2017), *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 edizioni: 594-609.
- Caporale M. (2019), *La perdurante politicità degli enti di area vasta e le elezioni "di secondo livello" nei Consigli di Province e Città metropolitane*. In Carbonell E., Piperata G. (a cura di), *La riforma del governo locale in Italia e in Spagna*, Napoli, Editoriale Scientifica: 271-284.
- Caporale M., Gasperoni G. (2016), Elezioni dei Consigli metropolitani. Caratteristiche, esiti e nodi critici emersi in occasione del voto del 9 ottobre 2016, *Istituzioni del Federalismo*, XXXVII (4): 1035-1067.
- Caretti P. (2013), Sui rilievi di incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale, *Astrid Rassegna*, 190: 1-3.
- Chessa O. (2013), La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi, *federalismi.it*, 25: 1-23.
- Citroni G., Falcone G., Galanti M.T. (2016), Chi vivrà vedrà. Le arene metropolitane tra Legge Delrio e referendum costituzionale, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XI (3): 373-398.
- Citroni G., Galanti M.T., Profeti S. (2015), 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 (www.sisp.it/docs/convegno2015/109_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf).
- De Martin G.C., Di Folco M. (2015), L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica", *Giurisprudenza Costituzionale*, 60 (22): 463-471.
- Di Giulio M., Profeti S. (2016), Eppure si muove, Il riordino territoriale oltre la crisi, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XI (3): 311-340.
- Gardini G. (2017), *Riordino istituzionale e nuove forme di governo locale*, in Gardini G., Tubertini C., Vandelli L. (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*. Rimini: Maggioli, 89-113.
- Giupponi T.F. (2005), Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali, *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0174_giupponi.pdf).
- Grosso E. (2013), Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo

- grado”, a Costituzione vigente?, *Astrid Rassegna*, 190: 1-7.
- Mangiameli S. (2013), Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale, *Astrid Rassegna*, 190: 1-5.
- Pinelli C. (2015), Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio, *Istituzioni del Federalismo*, 36 (3): 569-590.
- Pizzetti F. (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge “Delrio”)*. Milano: Giuffrè.
- Pizzetti F. (2015), Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale, *Federalismi.it*, 12.
- Ricci M.R. (2020), *La città metropolitana nell’ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*. Bologna: Il Mulino.
- Serges G. (2015), 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), *Giurisprudenza Costituzionale*, 2: 472-481.
- Sterpa A. (a cura di) (2014), *Il nuovo governo dell’area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*. Napoli: Jovene.
- Sterpa A., Grandi F., Fabrizzi F., De Donno M. (2015), Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura, *federalismi.it*, 7: 1-23.
- Tubertini C. (2014), Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme, *Istituzioni del Federalismo*, 2: 197-214.
- Tubertini C. (2015), La Città metropolitana tra Regione, Comuni e Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali, Working Papers. Rivista online di Urban@it (www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Tubertini.pdf).
- Tubertini C. (2016), Le Province a due anni dalla legge 56/2014, *Astrid Rassegna*, 16: 1-8.
- Tubertini C. (2019), Il punto sullo stato di attuazione delle città metropolitane, *Giornale di diritto amministrativo*, 1: 44-52.
- Urban@it–Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2019), Quarto Rapporto sulle città. Il governo debole delle economie urbane. Bologna: Il Mulino.
- Vandelli L. (2013), La provincia italiana nel cambiamento. Sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, *Revista catalana de dret públic*, 46: 90-103.
- Vandelli L. con la collaborazione di P. Barrera, T. Tessaro e C. Tubertini (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*. Rimini: Maggioli.
- Vandelli L. (2015), Il sistema delle autonomie locali. Bologna: Il Mulino.
- Vandelli L. (2016), Città metropolitane, *Enciclopedia del diritto*, Annali IX: 81-94.
- Vesperini G. (2014), La legge “Delrio”: il riordino del governo locale - Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province, *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9: 786-794.

Tabelle e figure

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

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

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

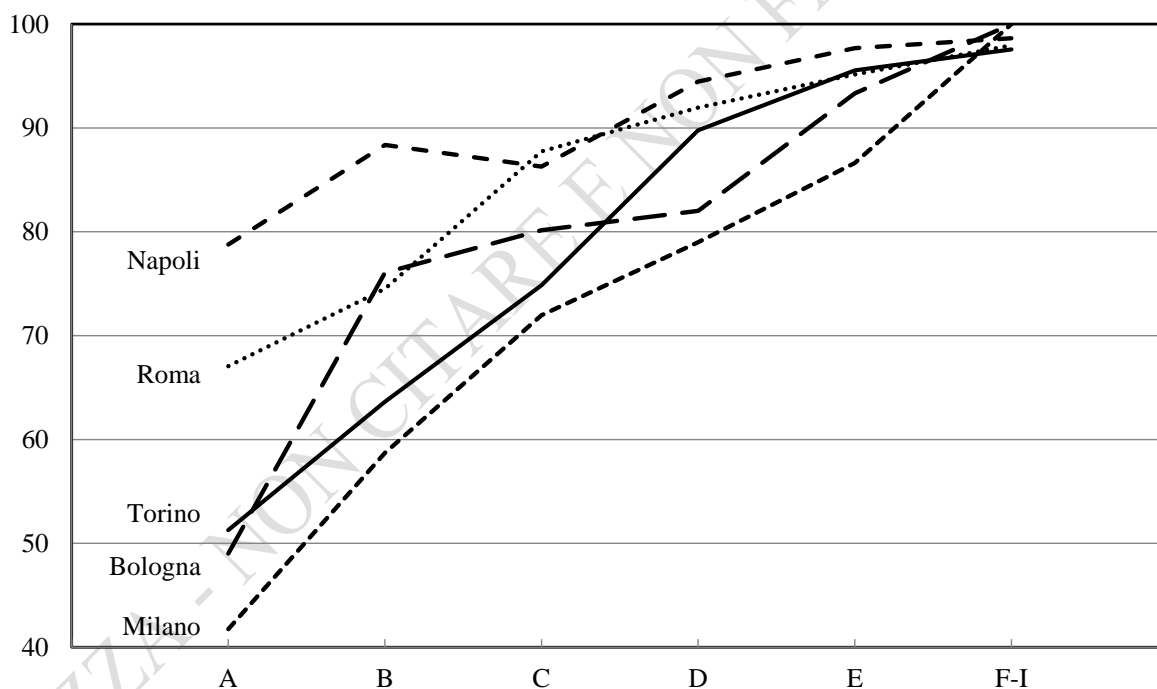


Tabella 2. Evoluzione della composizione della componente eletta del Consiglio Metropolitan di Bologna per fascia dimensionale del comune di appartenenza

Fascia (migliaia di abitanti)	Partito Democratico		Rete civica		Uniti per l'Alternativa		Movimento 5 Stelle		Totale	
	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020
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	

Tabella 3. Evoluzione della composizione della componente eletta del Consiglio Metropolitan di Milano per fascia dimensionale del comune di appartenenza

Fascia (migliaia di abitanti)	C + Milano Metropolitana		Insieme per la CM		Lega Nord		Movimento 5 Stelle		Città dei Comuni		Totale	
	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020
B: 3-5	1	1									1	1
C: 5-10	1	2	1	2							2	4
D: 10-30	3	4	3	3	1	2	1	1	1	1	9	11
E: 30-100	3	3	2	1							5	4
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	17		7		3		1		1		29	

Tabella 4. Evoluzione della composizione della componente eletta del Consiglio Metropolitan 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	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020	10.2016	7.2020
A: < 3				1	1	2	1	3
C: 5-10						1		1
D: 10-30		1	2	2	2	2	4	5
E: 30-100	4	2	4	3	3	2	11	7
I: > 1.000	5	6	2	2	1		8	8
Totale	9	9	8	8	7	7	24	24
N. complessivo titolari di seggio	17		11		10		38	

Figura 2. Composizione effettiva dei Consigli Metropolitani dopo le elezioni del 2016 e al luglio 2020

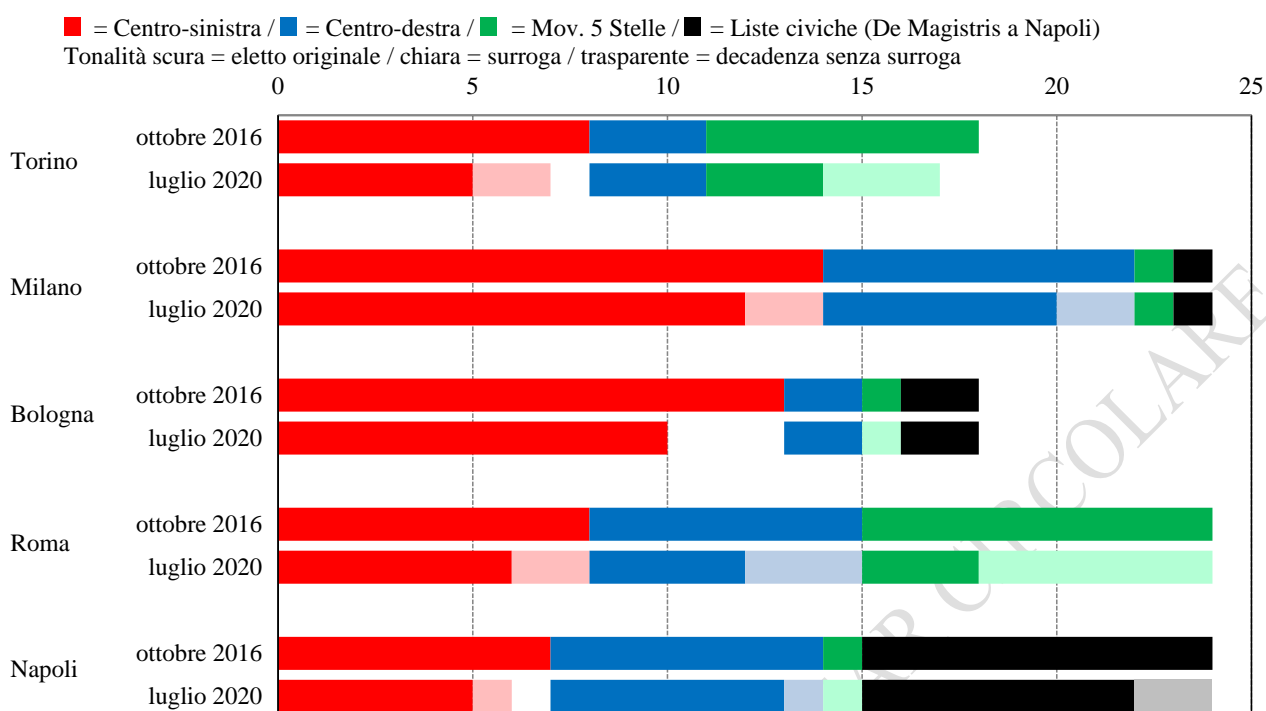


Tabella 5. Numero di delibere del Consiglio Metropolitan di Bologna e incidenza percentuale dell'unanimità di approvazione, dall'insediamento (ottobre 2016) al luglio 2020

Settore di istruttoria della delibera	N. delibere	Incidenza percentuale dell'unanimità
Segreteria Generale	10	60
Area Sviluppo Sociale	26	46
Affari Istituzionali e Innovazione Amministrativa	50	36
Strutture Tecnologiche Comunicazione e Servizi Strumentali	6	33
Area Sviluppo Economico	8	25
Area Pianificazione Territoriale	23	22
Area Servizi Territoriali Metropolitan	14	7
Programmazione e Gestione Risorse	67	4
Direzione Generale	15	0
Totale	219	22