

Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone (a margine di Corte cost. sent. n. 168/2018)

di Stefano Agosta*
(5 gennaio 2019)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2018)

Sommario: 1. Il ricorso governativo – 2. La “reviviscenza” di norme regionali precedentemente rimosse (e la singolare vicenda ad essa sottesa) – 3. La coesistente funzionalità del modello statale di governo di secondo grado agli obiettivi di semplificazione e risparmio – 4. Le residue disposizioni (in tema di indennità di carica e numero dei consiglieri consortili e metropolitani) inevitabilmente travolte

1. Il ricorso governativo

Impugnata dal Governo per contrasto con una moltitudine di previsioni statutarie (artt. 14, 15 e 17 St. Sl) e costituzionali [artt. 3, 5 e 117, commi 2, *lett. p*) e 3, Cost.] [cfr. ricorso n. 85 del 31 ottobre 2017 (con contestuale istanza di sospensione dell’esecuzione nelle more ex art. 35 l. n. 87/1953, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*)], la disciplina di cui gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, l.r. n. 17/2017, [Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano](#), pare grossomodo riconducibile a quattro principali macro-settori, rispettivamente, corrispondenti: 1) all’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente (artt. 1 e 5) e del Consiglio (artt. 3 e 5) del Consorzio di Comuni nonché del Sindaco (artt. 2 e 5) e del Consiglio della Città metropolitana (artt. 4 e 5); 2) al numero complessivo – più elevato rispetto a quanto imposto a livello statale – dei consiglieri consortili e metropolitani (artt. 3 e 4); 3) alla corresponsione al Presidente ed al Sindaco cit. di un’indennità di carica (art. 6) pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo Consorzio comunale o Città metropolitana; 4) alla cessazione – nelle more dell’insediamento degli organi consortili e metropolitani eletti appunto a suffragio universale – degli organi degli enti di area vasta ed al contestuale subentro della gestione commissariale [art. 7, *lett. b*), *c*) ed *e*]).

Oltre che del citato Statuto speciale siciliano, tali norme sono state ritenute in particolare lesive tanto del parametro interposto di cui all’art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, l. n. 56/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* quale «disciplina ‘armonizzante’ sottesa al progetto di riforma avviato» e delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale in essa previste – con conseguente lesione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito» (punto 1 *cons. dir.*) – quanto dello stesso principio di ragionevolezza. Laddove, cioè, le previsioni indubiate per la sola Sicilia finirebbero per dar luogo in materia di *governance* del livello intermedio ad una regolazione inaccettabilmente differente da quella invece disposta per il restante territorio nazionale, con conseguenziale «*vulnus* al rapporto che il principio di autonomia, come declinato nell’art. 5 Cost., deve avere con quello di unità» (*ibidem*).

Prima di passare al merito della questione di legittimità così sollevata, molto opportunamente invero la Corte ritiene di dover brevemente ricostruire la singolare vicenda che ha infine portato all’emanazione delle disposizioni regionali contestate: considerate «ultimo atto di un travagliato *iter* di riforma» del quale la stessa pronunzia in epigrafe non pretermette certo l’«altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014, in alcuni suoi contenuti, peraltro, addirittura anticipata dalla legge della Re-

gione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali)» (punto 4 *cons. dir.*).

Con l.r. n. 15/2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*, nello specifico, la Regione Siciliana ha in effetti già disciplinato, in senso difforme alla riforma Delrio, l'elezione del Presidente del Consorzio di Comuni e del Sindaco metropolitano (artt. 6 e 13) nonché le indennità per le cariche negli organi degli enti di area vasta (art. 20) [sul punto sia consentito di rinviare a S. Agosta, *Un faticoso parto (all'esito di una non meno travagliata gestazione): il controverso ingresso delle Città metropolitane ed il cenotafio delle Province regionali in Sicilia*, in *Federalismi*, n. 23/2015, 1 ss.]. E se, in quella precedente occasione, le previsioni in commento per un soffio sono riuscite a scansare la scure dell'illegittimità costituzionale ciò è avvenuto solo per il ravvedimento *in limine litis* del legislatore regionale che – all'indomani del ricorso governativo (n. 89 del 2015) che lamentava la violazione da parte di esse dei medesimi parametri costituzionali e statutari nel presente giudizio invocati – ha precipitosamente frapposto lo *ius superveniens* in successione delle l.r. nn. 28/2015 e 5-8-15-23/2016 (il quale ultimo ha infine portato alla cessazione della materia del contendere dichiarata con sent. n. 277/2016) (cfr. O. Spataro, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *Federalismi*, n. 12/2018, 1 ss.).

2. La “reviviscenza” di norme regionali precedentemente rimosse (e la singolare vicenda ad essa sottesa)

Non pago di avere – come si usa (forse coloritamente ma) efficacemente dire – già una volta *giocato con la coda del leone* correndo il serio rischio di vedere annullata buona parte delle sue più recenti novelle, nel 2017 il Parlamento siciliano decide dunque di far “rivivere” proprio quelle norme non troppo tempo prima rimosse: appunto reintroducendo l'elezione diretta «a suffragio universale» del Presidente del «libero Consorzio comunale» e del primo cittadino metropolitano (artt. 1 e 2, l.r. n. 17 cit.) e disciplinando quella Consiglio del Consorzio di Comuni e metropolitano (artt. 3 e 4, l.r. n. 17 cit.). A distanza di appena un anno dall'intervenuta revisione prima cit., si ripropone così, in tutta la sua macroscopica ampiezza, il contrasto con quanto diversamente stabilito a livello statale dove, sul punto, si impone piuttosto che: 1) il Sindaco metropolitano sia «di diritto il sindaco del comune capoluogo» (art. 1, comma 19, l. n. 56 cit.); 2) il Consiglio metropolitano sia «eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali» (art. 1, comma 25); 3) il Presidente della Provincia sia «eletto dai sindaci e dai consiglieri della provincia» (art. 1, comma 58); 4) il Consiglio provinciale sia infine «eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia» (art. 1, comma 69).

Non avendo la Regione resistente contestato tale ultima smaccata divergenza dalla corrispondente disciplina nazionale in tema di elezione (indiretta) degli organi di vertice degli enti di area vasta, è perciò ovvio che per decidere la Consulta si sia dovuta necessariamente tornare sulla natura di principi di grande riforma economica e sociale – come tali, è ampiamente noto, idonei a vincolare la potestà esclusiva regionale in materia di autonomie locali – delle sopramenzionate disposizioni della legge Delrio. Avverso tale eventualità ricostruttiva, vi è da dire che la difesa regionale innanzitutto nega recisamente a queste ultime il carattere stesso di principi di grande riforma ricollegandosi all'art. 1, comma 22, della stessa l. n. 56 cit. nella parte in cui espressamente contempla la possibilità di «elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano». Ma, pure qualora tali previsioni siano dal Tribunale costituzionale considerate tali, in subordine ritiene di richiamare a proprio favore il disposto di cui alla precedente sent. n. 50/2015. Laddove, a proposito della elezione indiretta di secondo grado, quest'ultima non esclude il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio: lasciando così implicitamente intendere che a preten-

dere l'ossequio regionale non sia il principio di grande riforma (più tecnico e stringente) del *tipo di procedimento elettorale* bensì quello (generico e di sistema) della *rappresentatività*, come tale circoscrivibile alle sole funzioni del livello intermedio (punto 4.2 *cons. dir.*).

Nessuna di entrambe le prospettate argomentazioni difensive nel merito, nondimeno, è ritenuta dal giudice delle leggi meritevole di accoglimento, a partire dalla prima facente leva sul citato art. 1, comma 22. Lungi dal contemplare difatti un «modello alternativo' di elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano» – dalla Regione Siciliana evidentemente ritenuto liberamente e *ad libitum* adottabile (per le notazioni che seguono spec. punto 4.3, sesto cpv, *cons. dir.*) – la previsione richiamata subordinerebbe al contrario la deroga al generale sistema statale di elezione indiretta degli organi al vertice dell'ente di area vasta a non pochi, né secondari, prerequisiti espressamente individuati. Oltre a necessariamente presupporre la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni – su proposta dello stesso capoluogo, con deliberazione del Consiglio comunale da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana – tale elezione diretta dovrebbe difatti non solo essere prevista *ex ante* «dallo statuto della città metropolitana» ma, pure, essere attuata *ex post* con sistema elettorale da determinarsi «con legge statale» (così consentendo insomma di intravedere, neanche poi tanto velatamente, «l'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema») (punto 4.3, settimo cpv, *cons. dir.*).

3. La coesistente funzionalità del modello statale di governo di secondo grado agli obiettivi di semplificazione e risparmio

Ma è probabilmente la riflessione a sostegno del rigetto della seconda delle avanzate osservazioni che costituisce il nucleo dell'intero percorso logico-argomentativo che condurrà speditamente la Corte a dichiarare, senza tradire tentennamento alcuno, la complessiva illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, *lett. b), c) ed e)*, l.r. n. 17 cit. Allorquando cioè – laddove non può smentire la natura di «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane» di cui all'art. 1, comma 5, l. n. 56 cit. – la tesi regionale nega l'estensione di essi al meccanismo di elezione di secondo grado degli organi metropolitani e provinciali sforzandosi di circoscriverli esclusivamente al nuovo assetto funzionale del livello di area vasta (punto 4.3, primo cpv, *cons. dir.*).

Espressamente rievocando gli esiti del suo più celebre precedente (la sent. n. 50 cit.) la Consulta prende innanzitutto le mosse dal metodo *astratto* di cui al novellato art. 114 Cost. il quale «nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione». Così argomentando, è proprio tale disposizione costituzionale che finisce per fondare «la competenza legislativa statale alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (punto 4.3, secondo cpv, *cons. dir.*). Una volta riaffermate le premesse metodiche già in precedenza poste, il Tribunale costituzionale ha così gioco facile nel farne discendere le fisiologiche conseguenze sul piano del merito *concreto* della questione, ribadendo pure quanto a suo tempo dichiarato ad esempio con sentt. nn. 159/2016 e 32-202/2017: che, cioè, «l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia 'legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane', ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.» (*ibidem*).

Definito ciò – in quanto inscindibilmente asservito al duplice «obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali» (nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale) e «di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta» – è dunque inevitabile che il “modello di governo di secondo grado” adottato dal legislatore statale, coi previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice del nuovo livello di area vasta da esso consequenzialmente discendenti, sia di necessità annoverato «tra gli ‘aspetti essenziali’ del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa» (punto 4.3, quarto e terzo cpv, *cons. dir.*) [dai rischi di una «irragionevole» e «tirannica» tendenza negli ultimi anni esibita tanto dal legislatore nazionale che dalla Corte costituzionale a sacrificare il sistema delle autonomie ed i principi, rispettivamente, di partecipazione e di sussidiarietà sull'altare delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, mette ad esempio in guardia F. Giuffrè, *La sovranità popolare sacrificata per risparmiare*, in *La Sicilia* (15 luglio 2018), 2].

Quanto la riaffermata natura di norme fondamentali delle riforme economico-sociali delle disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali di cui alla legge Delrio conclusivamente incida sulla potestà legislativa piena dell'isola è quindi presto detto. Giacché queste ultime, «in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» ([sentenza n. 153 del 1995](#); nello stesso senso [sentenza n. 265 del 2013](#))» (punto 4.3, ottavo cpv, *cons. dir.*) (critico, sul punto, ancora F. Giuffrè, *ibidem*, laddove – oltre all'aperto contrasto della soluzione giurisprudenziale così adottata «con la Carta europea dell'Autonomia locale, che è legge della Repubblica sin dal 1989 e, in forza dell'art. 117, 1 co., Cost., parametro di legittimità costituzionale di tutte le leggi ordinarie in materia di autonomie locali» – rileva la singolare contraddizione in cui sarebbe inopinatamente caduta la Consulta rispetto ai propri pregressi precedenti allorché ha «riconosciuto come gli artt. 14 e 15 dello Statuto siciliano comportassero anche la competenza legislativa esclusiva in materia di leggi elettorali degli enti locali»).

4. Le residue disposizioni (in tema di indennità di carica e numero dei consiglieri consortili e metropolitani) inevitabilmente travolte

A prescindere perciò «dall'ulteriore profilo di contrasto – diretto – delle nuove disposizioni regionali sulla elezione a suffragio universale del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio comunale con l'art. 15 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana, che ha riconfigurato le ‘soppress[e]’ circoscrizioni provinciali su base, appunto, di ‘consorzi’ tra comuni» (punto 4.3, decimo cpv, *cons. dir.*), al giudice delle leggi basta insomma la violazione del parametro costituzionale ritualmente richiamato per «riempire di contenuti il ‘limite’ statutario contestualmente evocato» e giustificare infine l'illegittimità costituzionale delle norme indubiate (punto 4.3, nono cpv, *cons. dir.*).

Apprendosi inevitabilmente a raggiera, il ragionamento così dettagliatamente svolto dalla Corte per annullare i precedenti artt. da 1 a 4 finisce poi per travolgere – in una sorta di “caduta” in cordata alpinistica potrebbe dirsi – tanto talune disposizioni a questi ultimi inevitabilmente connesse quanto talaltre ad essi invece non intimamente ricollegabili. Tra le prime, non possono così che consequenzialmente venir meno quelle di cui agli artt. 5 e 7: l'uno in quanto regolante il procedimento per le elezioni dirette previsto proprio dagli artt. da 1 a 4 cit.; l'altro nelle parti in cui disciplina la cessazione dalla carica, rispettivamente, di Presidente del libero Consorzio comunale [*lett. b)*] e di Sindaco metropolitano [*lett. c)*] nonché prevede una *Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta*, nelle more dell'insediamento degli organi da eleggere a suffragio universale [*lett. e)*].

Tra le previsioni non tecnicamente riconducibili agli artt. cit. – cui dalla Consulta vengono, nondimeno, pianamente estese le ragioni che hanno portato alla radicale caducazione di

quelli – parimenti falciati risultano tanto l'art. 6 (attributivo al Presidente del Consorzio di Comuni ed al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica, in spregio della generalizzata gratuità imposta invece per siffatti incarichi dalla l. n. 56 cit.) che il combinato disposto degli artt. 3 e 4, l.r. n. 17 cit. (disponenti un numero di componenti del Consiglio, rispettivamente, consortile e metropolitano superiore alle soglie corrispondentemente fissate per quello provinciale e metropolitano dall'art. 1, commi 67 e 20, l. n. 56 cit.). Con riferimento al primo, agli occhi del Tribunale costituzionale pare ovvia la sussistenza di un nesso di strumentalità necessaria ben precisa tra il sopradetto principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali ed anche la gratuità nell'esercizio delle funzioni: in quanto fortemente voluta dalla legge Delrio – al fine appunto di ridurre la spesa corrente e razionalizzare i costi delle autonomie locali – la quale, coerentemente col raggiungimento di questo scopo, non per caso avrebbe fatto d'altro canto coincidere i Sindaci metropolitani con quelli del Comune capoluogo (già percettori di un emolumento come tali); con la naturale «conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi» (punto 6 *cons. dir.*).

Anche avuto riguardo alla diversa composizione prevista per i consiglieri siciliani infine, coerentemente ai dichiarati obiettivi «di contenimento della struttura degli enti in questione e (...) di risparmio di costi» – «che sono, comunque, quelli collegati al funzionamento di una macchina organizzativa più appesantita e agli esborsi che un siffatto appesantimento comporta (anche in termini di rimborso delle spese vive)» – l'art. 1, commi 67 e 20, cit. fa discendere la (precisa ed uniforme su tutto il territorio nazionale senza eccezioni di sorta) determinazione del «numero dei componenti dei suddetti organi consiliari, in rapporto alla popolazione insistente sul relativo territorio» (punto 7, secondo cpv, *cons. dir.*). Così di diritto incorniciandosi pienamente nel più ampio quadro del «processo di ridimensionamento degli enti di area vasta come enti di secondo grado» e rappresentando «uno dei fondamentali passaggi attuativi della correlata riforma» (punto 7, terzo cpv, *cons. dir.*), per le medesime ragioni più sopra esposte la previsione della composizione numerica degli organi consiliari (ed il parametro costituzionale di copertura ad essa connesso) conclusivamente risulta senz'altro violata dalla disposizione regionale che, per la sola Sicilia, impone appunto che «il numero dei componenti degli organi territoriali consiliari possa superare quello stabilito, sulla base di prefissati criteri, dal legislatore statale» (punto 7, quarto cpv, *cons. dir.*).

* Professore Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Messina [stefano.agosta@unime.it].