

Il proverbiale “rigore a porta vuota”: la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018)

ROBERTO DI MARIA

(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi *Kore* di Enna)

Data di pubblicazione: 11 ottobre 2018

SOMMARIO: 1. L'oggetto del giudizio: il tortuoso percorso normativo di riforma dell'ordinamento regionale siciliano degli EE.LL. (cenni). – 2. Il parametro: il “valore” della c.d. “legge Delrio”, le previsioni dello Statuto (speciale) regionale ed il rapporto tra tali fonti. – 3. Gli argomenti “pro” e “contro” la autonomia siciliana: la decisione e le conseguenti considerazioni conclusive.

1. *L'oggetto del giudizio: il tortuoso percorso normativo di riforma dell'ordinamento regionale siciliano degli EE.LL. (cenni)*

Oggetto della sentenza in commento è la l. r. Sicilia n. 17/2017, rubricata «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». Tale provvedimento tuttavia non è che l'ultimo – in ordine cronologico – di una lunga serie, il cui *incipit* retrodata alla approvazione della l.r. Sicilia n. 14/2012 di riforma delle «Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali»; e che è proseguita con le ll.rr. nn. 7/2013, 8/2014 e 15/2015 nonché – vieppiù – con le successive “correzioni di rotta” poi deliberate dal Legislatore regionale, compendiate sia nella l.r. n. 28/2015 (cfr. «Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale») sia nelle ll.rr. nn. 5, 8, 15 e 23/2016 (cfr. rispettivamente «Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 “Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”»; «Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie»; «Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale»; «Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta»).

Ed invero di tale «travagliato *iter* di riforma» – articolatosi lungo ben tre legislature regionali (*i.e.* dalla XV alla XVII) – è la stessa Corte costituzionale a dare testualmente atto, osservando peraltro come esso sia stato «connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014»: se – da un lato – il legislatore siciliano ha anticipato, con la l. 7/2013, la posizione che avrebbe poi assunto anche quello statale in ordine alla soppressione delle Province – appunto con l’approvazione della c.d. “legge Delrio”, prima, e con la presentazione del d.d.l. di revisione costituzionale AC-2613, poi – d’altro lato i primi provvedimenti regionali con i quali tale intenzione avrebbe dovuto concretamente realizzarsi, approvati successivamente alla entrata in vigore della l. 56/2014, si sono tendenzialmente discostati dalla traccia disegnata dal Parlamento nazionale: tanto la l.r. Sicilia 8/2014 quanto la l.r. Sicilia 15/2015 – infatti – non hanno tenuto conto delle indicazioni di principio deducibili dalla corrispondente normativa nazionale, verosimilmente approfittando anche della confusa situazione ordinamentale (e politica) determinata dal “rapporto a distanza” fra la legge e la ipotizzata revisione costituzionale¹.

È per tal motivo che sono giunte alla attenzione della Corte costituzionale proprio quelle disposizioni che – rispetto ai successivi interventi di manutenzione dell’impianto istituzionale originariamente ed autonomamente elaborato dalla politica regionale siciliana – risultavano

¹ Virgolettati tratti da Corte cost., sent. 168/2018, n. 4 del *cons. in dir.*; toni simili sono stati utilizzati da R. URSI, *L’abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, p. 321 e 322. Non volendo ripercorrere per intero il summenzionato *iter* – per ragioni di brevità – ci si limita a rinviare, volendo, alla ricostruzione contenuta in R. DI MARIA, *La «Città metropolitana» nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve excursus fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale*, in *le Regioni*, 2/2016, 94 e ss.

ancora fortemente disomogenee rispetto al modello delineato a livello statale ovvero sia, in specie, gli artt. da 1 a 7 nelle parti in cui prevedevano: un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per il Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il Sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il Consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il Consiglio metropolitano (artt. 4 e 5); un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale (artt. 3 e 4); una indennità di carica per il Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana (art. 6); la cessazione degli organi e la gestione commissariale degli Enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale (art. 7, lett. *b*, *c*, ed *e*).

Come emerge chiaramente già dalle premesse della sentenza, il *punctum juris* è dunque l'asserita compatibilità necessaria fra legislazione regionale e statale, ritenuto il valore "materialmente" costituzionale della l. 56/2014 e – pertanto – la sua natura di "parametro interposto"; nonché – di conseguenza – i margini di autonomia che possono riconoscersi alle autonomie territoriali nella configurazione dell'ordinamento degli EE.LL. a Costituzione (ancora) invariata².

² L'attuale situazione di stallo legislativo delinea un quadro istituzionale e normativo alquanto complesso: ai due livelli di governo locale fissati dalle disposizioni di principio contenute nella c.d. "legge Delrio" – ovvero quello comunale e quello metropolitano – in Sicilia si aggiunge ancora quello provinciale, che – a differenza delle altre Regioni a statuto speciale – non è stato formalmente né abrogato né surrogato da quello consortile o metropolitano. Pertanto – ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative di area vasta – devono ritenersi in vigore le frammentarie disposizioni di cui alle leggi regionali siciliane che, dal 2012 al 2017, si sono succedute in materia: alcune materie sono attratte entro l'ambito

2. *Il parametro: il “valore” della c.d. “legge Delrio”, le previsioni dello Statuto (speciale) regionale ed il rapporto tra tali fonti*

Fra le eccezioni sollevate dalla difesa della Regione siciliana appare di particolare rilevanza – ai fini del presente contributo – quella relativa al preteso difetto di «adeguato svolgimento argomentativo» sulle ragioni per le quali «le norme della legge 56 del 2014 si configurano come parametro interposto» in relazione alle norme ed ai principi costituzionali, nonché agli articoli dello Statuto; ed infatti, il presupposto problematico di tale rilievo è la interpretazione che deve darsi alla formula contenuta nell’art. 1, co. 5, della predetta legge: «i principi della presente legge valgono come *principi di grande riforma economica e sociale* per la disciplina di Città e Aree metropolitane *da adottare* dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, *in conformità ai rispettivi statuti* [corsivi aggiunti, ndr.]».

Se la superiore dicitura frequentemente ricorre nella legislazione statale – soprattutto nel contesto di fonti che si pretendono “di principio” o “direttive” rispetto alla organica regolamentazione di ampi settori dell’ordinamento repubblicano – con altrettanta frequenza essa ha invero determinato non pochi problemi applicativi e, conseguentemente, un corposo contenzioso

di competenza delle Città metropolitane (ad esempio i servizi di trasporto locale); alcune sono esercitate, invece, a livello comunale mediante il ricorso alle relative forme associative (unioni, consorzi, etc.; ad esempio la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti); ed altre sono avocate, infine, direttamente a livello regionale (ad esempio il finanziamento e la manutenzione delle scuole). Ciò in attesa che si proceda alla riorganizzazione degli uffici provinciali, al trasferimento delle competenze, delle risorse umane e finanziarie, auspicabilmente in armonia con il quadro istituzionale di riferimento nazionale.

costituzionale³. Nella fattispecie in esame – rigettando la proposta eccezione – la Corte precisa che «il “limite” che lo statuto di autonomia porrebbe

³ Si pensi – per esempio – al combinato disposto dei co. 2 e 3 dell’art. 2 TUEL, ai sensi del quale «le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano *se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione*. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell’esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente *i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa* [corsivi aggiunti, ndr.]»; ed alla abbondante giurisprudenza costituzionale che negli anni – anche in conseguenza alla immediatamente successiva entrata in vigore della l. cost. 3/2001 (c.d. “riforma del Titolo V”) – ha dovuto sciogliere i nodi interpretativi inerenti, in specie, agli effettivi margini di autonomia statutariamente assicurati alle Regioni c.d. “speciali”. Argomento che in parte intercetta – peraltro – quello di cui all’oggetto del presente contributo essendo rinvenibile, nello Statuto siciliano, una disposizione *ad hoc* in materia di EE.LL. («Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell’ambito della Regione Siciliana. L’ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. *Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali* [corsivo aggiunto, ndr.]; art. 15 St.) il cui tenore appare davvero di difficile armonizzazione con una pretesa integrazione fra competenza statale e regionale. La giurisprudenza costituzionale sull’art. 1, co. 2, TUEL ha però seguito una tendenza abbastanza univoca: la identificazione dell’interesse sotteso all’esercizio della funzione e, quindi, la estensione o meno della disciplina omogeneamente prevista nel TUEL. A titolo meramente esemplificativo si richiamano le recentissime Corte cost., sent. 51/2016, che ha ritenuto di esclusiva competenza delle Province autonome – ed indi sottratto al TUEL e devoluto allo statuto speciale – la determinazione del modello di gestione del servizio idrico integrato; e Corte cost., sent. 228/2017, che ha invece ribadito la natura “nazionale”

all'esercizio dei poteri legislativi della Regione» deve essere individuato proprio nel «mancato rispetto di principi e norme fondamentali di riforma economico-sociale (quali appunto individuati nelle richiamate disposizioni della legge n. 56 del 2014)»; così riservandosi sia di distinguere – nel *corpus* normativo della “legge Delrio” – quali disposizioni siano riconducibili alla predetta categoria e quali, invece, no; sia di puntualizzare come vi rientrino, sicuramente, quelle «in materia elettorale» nonché «i principi inderogabili in materia di coordinamento della finanza pubblica»⁴.

È appena il caso di notare che nelle motivazioni del superiore rigetto sono dunque già presenti, *in nuce*, gli argomenti sui quali si fonda la decisione di accoglimento: la natura “interposta” della l. 56/2014 – limitatamente alle disposizioni qualificabili alla stregua di “principi di grande riforma economica e sociale” ed, indi, munite di copertura costituzionale – ed i correlativi limiti cui deve soggiacere una competenza anche “speciale”, come quella del legislatore siciliano; ed infatti, in linea con il contenuto del ricorso statale, l'antinomia è specificamente dedotta fra gli artt. 3, 5 e 117, co. 2, lett. *p*), e co. 3, Cost. – da un lato – e gli artt. 14, 15 e 17 St. – d'altro lato – in relazione agli ambiti materiali *supra* indicati, che la Corte ritiene soggetti al processo di armonizzazione istituzionale avviato con la “legge Delrio” e rispetto ai quali, pertanto, paventa la «lesione del riparto di competenze legislative costituzionalmente garantito, nonché del principio di ragionevolezza, nella parte in cui le norme censurate darebbero luogo, per la Regione siciliana, ad una disciplina diversa da quella prevista, in materia, per l'intero territorio nazionale, con un *vulnus* al rapporto che il principio di autonomia, come declinato nell'art. 5 Cost., deve avere con quello di unità»⁵.

dell'interesse sotteso al riequilibrio dei conti pubblici, sottraendo la disciplina dei relativi istituti alla competenza legislativa delle Province autonome.

⁴ Cfr. Corte cost., sent. 168/2018, n. 2.1 del *cons. in dir.*

⁵ *Ibidem*, n. 1 del *cons. in dir.*

Proprio perché il “terreno di scontro” fra le controparti processuali è – come appare immediatamente chiaro – la natura “materialmente costituzionale” della l. 56/2014, ovvero di singole disposizioni della medesima, la difesa regionale ha teso a confinare i richiamati «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di Città e Aree metropolitane» (*ex art. 1, co. 5*) al solo «assetto funzionale degli Enti di area vasta» ed a non estenderli anche al «meccanismo di elezione di secondo grado» degli organi dei predetti Enti; così ribadendo la competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di Enti locali, *ex art. 15 St.*, nonché sostenendo che fosse stato lo stesso Legislatore statale a consentire – in materia – un margine di autonomia a beneficio di quello regionale, laddove ha previsto che «lo statuto della Città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano» altresì in armonia – si sostiene – con l’arresto giurisprudenziale contenuto in Corte cost., sent. 50/2015⁶.

Le superiori argomentazioni non sono state però accolte dal Giudice delle leggi, il quale ha invero osservato che la disciplina dell’ordinamento degli Enti locali – al fine di corrispondere effettivamente al disegno costituzionale di uniforme regolamentazione dei diversi livelli di governo del territorio – non possa che essere rimessa alla competenza legislativa allo Stato, vieppiù in via esclusiva, sì da garantire la piena e coerente attuazione dell’art. 114 Cost. entro i confini tratteggiati dal principio fondamentale di cui all’art. 5 Cost.; ed anzi, proprio con riferimento alla Città metropolitana, la ricostruzione effettuata dalla Corte pare asseverare l’orientamento di chi – in dottrina – ha

⁶ Virgolettato da co. 22 dell’art. 1, l. 56/2014 (corsivo aggiunto). La difesa regionale rammenta che, nella summenzionata sentenza, la Consulta ha sancito come «il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio non venga meno in caso di elezioni di secondo grado», cosicché «il principio da rispettare anche da parte della Regione è quello della rappresentatività e non del tipo di procedimento elettorale» (cfr. Corte cost., sent. 168/2018, n. 4.2 del *cons. in dir.*

ritenuto la l. 56/2014 alla stregua di un provvedimento di concreta attuazione della Costituzione, considerato che «il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'Ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» e che «l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, di cui alla citata legge n. 56 del 2014, rientra [appunto] nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.»⁷.

Un addentellato testuale alla superiore interpretazione giurisprudenziale pare potersi ricavare, peraltro, proprio dall'ultimo inciso del co. 22, art. 1, l. 56/2014, ove si precisa che la (eventuale) previsione statutaria della elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano richieda, comunque, che il relativo «sistema elettorale» sia «determinato con legge statale»⁸; sicché

⁷ In tal senso, oltre a Corte cost., sent. 50/2015, cfr. anche Corte cost., sentt. 202 e 159/2016, 32/2017. In dottrina si rinvia alle articolate considerazioni di P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitana: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. fed.*, n. 2/2014; di F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2015, ed ID., *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *www.federalismi.it*, 12/2015; di 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 *www.federalismi.it*, 23/2015; e di O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *www.federalismi.it*, 12/2018. Per una sintesi si veda – volendo – R. DI MARIA, *La allocazione istituzionale della Città metropolitana fra Costituzione, ipotesi di revisione costituzionale e leggi "di grande riforma economico-sociale"*, editoriale in questa *Rivista*, 1/2017.

⁸ Il summenzionato co. 22 prosegue, peraltro, stabilendo che è «condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio

nell'esplicito rinvio a tale competenza sembra rispecchiarsi l'interesse (generale) ad assicurare l'omogeneità delle fonti disciplinanti l'assetto istituzionale degli Enti locali, ivi compreso lo specifico meccanismo di elezione dei loro organi di governo. E sul punto la Corte costituzionale asserisce, vieppiù, che «il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal Legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, rientra, tra gli “aspetti essenziali” del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa»; e che, dunque, i «previsti meccanismi di elezione

universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale [e] la proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana». Com'è dunque evidente l'ipotesi in esame – pur non esclusa, in linea di principio dal Legislatore statale – configura una procedura alquanto complessa, aldilà di una autonoma ed unilaterale determinazione (politica) da parte della Regione, nonché sintomatica «dell'importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell'ordinamento degli enti locali, la previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema» (cfr. sempre Corte cost, sent. 168/2018, punto 4.3 del *cons. in dir.*).

indiretta degli organi di vertice dei nuovi “enti di area vasta” sono [...] funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale»⁹.

Pur concludendo, in via incidentale, nel senso che «le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come “norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all’art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all’esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo”»¹⁰ – chiudendo così la “partita” – la Corte tiene però a puntualizzare come alla base delle indicate disposizioni di legge si ponga l’ulteriore *ratio* del c.d. “contenimento della spesa pubblica”: la semplificazione dell’assetto amministrativo e di governo locale – secondo il modello enucleato nella “legge Delrio” – è infatti espressamente ricollegata «ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all’elezione diretta»¹¹.

La superiore precisazione non soltanto corrobora, indirettamente, la “copertura costituzionale” della legge 56/2014 – aggiungendo ai parametri di natura “istituzionale” (*i.e.* gli artt. 5, 114 e 117 Cost.) anche quelli inerenti alla *spending review* (*i.e.* gli artt. 81 e 97 Cost.) – ma consente alla Consulta di censurare, direttamente, anche l’art. 6 della legge regionale che – nel prevedere l’attribuzione di una «indennità di carica» al Presidente del libero Consorzio comunale ed al Sindaco metropolitano – si pone in aperto contrasto con la legge statale che stabilisce, invece, lo svolgimento dei medesimi incarichi a titolo gratuito: ed invero il nesso fra i menzionati parametri è esplicitato in sentenza, laddove si rileva che «la gratuità nell’esercizio delle funzioni – voluta dalla legge n. 56 del 2014 (che, in coerenza a questo obiettivo, ha fatto coincidere i sindaci metropolitani con i sindaci del Comune

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem*; similmente in Corte cost., sentt. 153/1995 e 265/2013.

¹¹ *Ibidem*, n. 4.3 del *cons. in dir.*

capoluogo, già percettori di un emolumento come tali) – costituisce [...] un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali»; argomento da cui dedurre pertanto – *a fortiori* – la conseguenza che «la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi»¹².

Riepilogando i parametri di legittimità dedotti e sintetizzando le motivazioni addotte a sostegno del giudizio, può infine osservarsi come la Corte costituzionale abbia chiarito (definitivamente?) a quali disposizioni – o “categorie” di disposizioni – della c.d. “legge Delrio” debba attribuirsi natura di “principi di grande riforma economica e sociale” in materia di autonomie locali; come a tale natura segua, invariabilmente, la vincolatività *erga omnes* delle medesime; e che nell’ordito normativo della l. 56/2014 debba rinvenirsi un collegamento fra le disposizioni che regolano – e semplificano – l’assetto istituzionale e quelle che ne disciplinano l’ordinamento finanziario e contabile, in quanto tutte univocamente indirizzate ad assicurare sia la razionalizzazione e semplificazione della amministrazione locale, sia il ridimensionamento della spesa pubblica.

Alla luce del superiore rapporto di interdipendenza funzionale, allora, il predetto ordito si impone – nei limiti appunto tracciati dal Giudice delle leggi – anche nei confronti del Legislatore regionale, indifferentemente “ordinario” o “speciale”, garantendo l’uniformità dell’ordinamento territoriale repubblicano.

3. Gli argomenti “pro” e “contro” la autonomia siciliana: la decisione e le conseguenti considerazioni conclusive

¹² *Ibidem*, n. 6 del *cons. in dir.*

A parere di chi scrive, l'esito del giudizio di costituzionalità in oggetto era alquanto scontato: ricorrendo ad una nota metafora calcistica, il proverbiale "rigore a porta vuota".

Tale convincimento discende, intanto, dalla mera osservazione della recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale su analoghi conflitti (legislativi) fra Stato e Regioni nonché dalla – ormai maturata – consapevolezza della rilevanza acquisita, nei giudizi della Corte, dal parametro della *spending review* e della interferenza di quest'ultimo con il complessivo assetto istituzionale dell'ordinamento repubblicano¹³. A ciò si

¹³ Dalle "storiche" Corte cost., sentt. 296, 297 e 311/2003, al *vademecum* per la interpretazione dell'art. 119 Cost. – di cui alle successive Corte cost., sentt. 370 e 376/2003 – nel quindicennio trascorso dalla entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la giurisprudenza costituzionale è stata alquanto cauta nel tratteggiare i confini della autonomia finanziaria regionale, nonostante la (apparentemente) cristallina statuizione di cui al co. 1 del suddetto articolo nonché la corrispondenza biunivoca fra la titolarità delle fonti di finanziamento e quella delle funzioni proprie degli Enti territoriali (*ex multis*, si segnalano Corte cost., sentt. 36, 37, 320, 390 e 425/2004; 102/2008; 22/2012; 82 e 188/2015; 151/2016). Né la approvazione della l. 42/2009 – ovvero la delega al Governo in materia di "federalismo fiscale" – e dei successivi decreti delegati di attuazione ha modificato, sostanzialmente, tale posizione: come opportunamente sottolineato in dottrina, infatti, la stessa «produttività del sistema amministrativo» è stata condizionata dalla esigenza di assicurare le prestazioni correlate al godimento dei diritti sociali a fronte, però della limitatezza delle risorse per il finanziamento delle medesime; ed è alla luce di tale "dilemma" che è attualmente declinato il concetto di efficienza (amministrativa) nel modello integrato europeo: «la *Lex fiscalis* europea diventa fattore climatico di una nuova concezione della buona amministrazione, in base alla quale l'attenzione sulla organizzazione amministrativa non è più legata alla funzionalità, quanto piuttosto alla capacità di generare risparmio in relazione agli obiettivi di finanza pubblica» (così R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna 2016, 376). In tal senso non è esagerato affermare che il

aggiunga che il contesto politico nel quale è stata elaborata la “legge Delrio” – cui si è affiancato, com’è noto, il d.d.l. di revisione costituzionale AC-2613-D¹⁴ – ha alimentato una certa perplessità rispetto alle obiettive e concrete prospettive di riforma dell’ordinamento repubblicano nonché generato, conseguentemente, una radicata confusione sui tempi e sui modi di estensione ed applicazione della predetta legge.

Sicché il giudizio in commento pare essersi convertito, invero, in una occasione di dibattito sulla autonomia regionale – siciliana, e dunque “speciale”, in particolare – e sulla “sostenibilità” della medesima nell’attuale assetto costituzionale ed istituzionale euro-unitario ed integrato¹⁵.

ridimensionamento della autonomia finanziaria si sia riverberato sulla autonomia regionale e locale *tout court*.

¹⁴ Cfr. «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione». Dopo la approvazione parlamentare, il testo è stato ritualmente sottoposto a *referendum* popolare, il 6 dicembre 2017, ed in tale sede infine respinto.

¹⁵ La superiore impressione si ricava, oltreché dalla sentenza e dagli ulteriori atti di causa, dalla discussione appassionata (soprattutto da parte della difesa regionale) tenutasi innanzi alla Corte costituzionale: cfr. www.cortecostituzionale.it/documenti/up2018/up20180703/up20180703_r7.00.mp4. Sugli ulteriori aspetti – volendo, più “tecnici” – della vicenda, si rinvia a due recentissimi commenti: S. AGOSTA, *Se in tema di elezione diretta degli organi di area vasta la Regione Siciliana gioca con la coda del leone (a margine di Corte cost. sent. n. 168/2018)*, in *le Regioni (in press)*, e F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. La Corte chiude all’elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi*, in questa *Rivista*, 3/2018, quest’ultimo anche per una dettagliata ricostruzione della evoluzione della normativa siciliana in materia di EE.LL.

Ed in effetti, la traccia più evidente della superiore disputa si rinviene negli argomenti addotti a sostegno della rivendicata autonomia regionale siciliana – proprio perché “speciale” – in materia di elezione degli organi di governo locale; sì come ripreso in un commento alla sentenza *de qua*, deve infatti rammentarsi che, dopo la approvazione della l.r. Sicilia n. 16/1963 (cfr. «Ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione siciliana», c.d. “O.R.E.L.”) «l’unica differenza sostanziale tra le Province italiane e quelle siciliane risiedeva nell’elezione di secondo grado prevista per le seconde [...] ma la disomogeneità tra i differenti meccanismi di legittimazione degli enti provinciali in Sicilia e nel resto d’Italia non fu mai percepita, nemmeno dal Giudice delle leggi, come un problema»¹⁶; pertanto «sin dalla fine degli anni Sessanta, il principio di differenziazione in materia di ordinamento e regime degli enti locali era – per espressa indicazione della giurisprudenza costituzionale – uno dei tratti distintivi dell’autonomia speciale siciliana», peraltro mai «messo in discussione nemmeno dalle (libere) scelte legislative successivamente compiute dall’Assemblea Regionale Siciliana»¹⁷.

Deve però ugualmente rammentarsi che, con l’approvazione della l.r. Sicilia n. 9/1986 (cfr. «Istituzione della Provincia Regionale»), è poi iniziato un processo di sostanziale omologazione fra gli Enti di area vasta siciliani, da un lato, e le Province delle Regioni ordinarie, d’altro lato: in specie «il passaggio dai liberi Consorzi comunali, aventi natura di “organismi consortili”, alle Province regionali quali veri e propri enti politici territoriali,

¹⁶ Considerazioni tratte da Corte cost., sent. 96/1968 – avente ad oggetto il sistema di elezione di secondo grado, previsto sia per la “amministrazione straordinaria” delle vecchie Province siciliane (artt. 25 e 26 O.R.E.L.) sia per gli istituendi liberi consorzi di Comuni – e compendiate nell’assunto per cui «il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell’autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione» (virgolettati riportati in F. GIUFFRÈ, *op. cit.*).

¹⁷ In questi termini sempre F. GIUFFRÈ, *op. cit.* (corsivo aggiunto).

costituenti espressione di “un gruppo organico di popolazione del quale rappresenta globalmente gli interessi”¹⁸; processo su cui si sarebbe poi ulteriormente innestata la – più volte citata – riforma costituzionale del 2001, apparentemente finalizzata a consolidare il ruolo delle autonomie territoriali, perlomeno sotto il profilo funzionale, ma sicuramente contraddistinta da un (rinnovato) impulso alla uniformazione del c.d. “*multilevel system of government*” e – quindi – alla centralizzazione della relativa disciplina, a beneficio del Legislatore statale.

Come anticipato, l’arco temporale che intercorre fra la l. cost. 3/2001 e la l. 56/2014 è stato coperto da una giurisprudenza costituzionale che – sempre a parere di chi scrive – ha sensibilmente ridimensionato l’afflato autonomista trasfuso, forse goffamente, nella predetta riforma istituzionale; ridimensionamento vieppiù aggravato dalla sopravvenuta emergenza economico-finanziaria a causa della quale – a partire dal 2008 e poi, ancor più gravemente, dal 2012 – alle rivendicazioni di maggiore decentramento, decisionale e funzionale, è stato contrapposto il vincolo di bilancio, ovverosia la esigenza di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica¹⁹.

È dunque a fronte del superiore quadro di riferimento che la tesi difensiva sulla non configurabilità delle specifiche disposizioni della “legge Delrio” elevate a parametro di giudizio quali “principi di grande riforma economico-sociale” – seppur compiutamente argomentata – non può trovare

¹⁸ Così A. TIGANO, *I rapporti della nuova provincia con il comune*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le province regionali in Sicilia: esperienze, problemi, prospettive*, in *Quaderni delle Autonomie*, Roma, 1989, p. 169 (puntualmente richiamato in F. GIUFFRÈ, *op. cit.*).

¹⁹ Cfr. i riferimenti richiamati *supra*, nota 13. Piace rammentare il caustico commento – pubblicato all’indomani della entrata in vigore della l. cost. 3/2001 – di G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La Rivista del Manifesto*, n. 16, aprile 2001; per un quadro riepilogativo, invece, sia consentito rinviare a R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, modelli e limiti*, Torino 2013.

accoglimento presso il Giudice delle leggi: se, infatti, la difesa regionale correttamente rammenta che una simile “autoqualificazione” non sia sufficiente a conferire e confermare *ex se* la predetta natura – né quindi a vincolare i Legislatori regionali (anche) “speciali”, perlomeno in relazione alle materie statutariamente riservate alla loro potestà c.d. “piena” o “esclusiva”²⁰ – tuttavia è appunto nell’ambito della relativa valutazione, sostanzialmente rimessa alla comune attività dell’interprete (*a fortiori*, costituzionale), che è illustrato il «rapporto di coesenzialità» fra le suddette disposizioni – assunte alla stregua di “principi” seppur apparentemente “di dettaglio” – ed il limite correlativamente imposto alle Regione siciliana²¹.

In particolare – come già annotato *supra*, §2 – la Corte costituzionale ha ritenuto che vi sia una corrispondenza biunivoca fra le disposizioni inerenti ai «meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi “enti di area vasta”» ed il corrispondente «“modello di governo di secondo grado” adottato dal legislatore statale», poiché univocamente funzionali a perseguire l’obiettivo della «semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali» e, pertanto, qualificabili come «“aspetti essenziali” del complesso disegno riformatore» espresso nella l. 56/2014; ed in tal senso depongono, vieppiù, «le numerose e gravose condizioni – cui il legislatore del 2014 ha inteso subordinare la deroga al sistema generale di elezione indiretta degli organi di vertice degli enti di area vasta – [che] risultano così sintomatiche dell’importanza che riveste, nella prospettiva del mutamento della geografia istituzionale e della semplificazione dell’ordinamento degli enti locali, la

²⁰ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. 219/1984, 1033/1988, 85/1990, 349/1991, 355/1993. F. GIUFFRÈ, *op. cit.*, richiama – in merito alla “autoqualificazione” *ex art. 1, co. 5, l. 56/2014* – G. SERGES, *L’istituzione delle Città metropolitane, le clausole legislative di auto-qualificazione e l’elettività “indiretta” degli organi istituzionali (a margine della sent. n. 50 del 2015)*, in *Giur. cost.*, 2015.

²¹ L’espressione fra virgolette è mutuata da Corte cost., sent. 354/1994.

previsione sull'istituzione degli enti di secondo grado, quale aspetto-cardine del nuovo sistema»²².

Per opinabile che sia – dunque – è alla luce della predetta corrispondenza che si giustifica l'estensione del nucleo dei principi e delle finalità “di grande riforma economico-sociale”, contenuti nella “legge Delrio”, anche alle disposizioni in materia di elezione (indiretta) degli organi istituzionali metropolitani e provinciali; e dalla quale altresì deriva – con l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale – la definizione di un limite, di carattere generale, alla competenza del Legislatore regionale (non soltanto siciliano).

L'estensione, maggiore o minore, del summenzionato “nucleo” pare infatti discendere da una analisi evolutiva e di contesto, di cui la l. 56/2014 è uno dei tasselli; cosicché su una interpretazione letterale del co. 5, art. 1, in ragione della quale “principio di grande riforma” avrebbe potuto considerarsi anche soltanto il nuovo assetto geografico-istituzionale e funzionale degli Enti di area vasta – appunto perché utile (ed astrattamente sufficiente) ad assicurare una efficace, efficiente ed economica programmazione territoriale – e non pure le ulteriori e specifiche disposizioni in materia elettorale, ha prevalso infine una interpretazione sistematica che, pur di garantire l'omogeneità del predetto “contesto”, ha considerato sostanzialmente inscindibili le due materie (*i.e.* istituzionale ed elettorale) così però frustrando – con affermazioni, in alcuni passaggi, velatamente apodittiche – le rivendicazioni autonomistiche della Regione siciliana.

La critica – e la conseguente censura – mossa alla l.r. Sicilia n. 17/2017 diventa, così, una occasione di ripensamento del bilanciamento fra integrazione territoriale ed autonomia, attraverso una rinnovata ponderazione delle competenze spettanti – rispettivamente – allo Stato ed

²² Corte cost, sent. 168/2018, n. 4.3 del *cons. in dir.* (corsivo aggiunto); il riferimento è al già citato art. 22, l. 56/2014 (cfr. *supra*, §2).

alle Regioni. Ed è per tal motivo che – nella presente nota – la pronuncia della Corte costituzionale è valutata alla stregua di un più ampio giudizio sulla attuale “condizione” della autonomia regionale siciliana (ovvero “speciale” *tout court*): se – cioè – essa possa ancora considerarsi “compatibile” con l’orizzonte euro-unitario ed internazionale in cui si proietta l’ordinamento istituzionale e territoriale repubblicano²³.

Se anche il richiamo alla sola *spending review* avrebbe probabilmente condotto alla medesima conclusione – apparendo plateale la irragionevolezza di una indennità di carica, prevista dalla legge regionale in aperto contrasto con il principio di gratuità affermato da quella statale e, di conseguenza, con la *ratio* economico-finanziaria ad essa esplicitamente sottesa – la dichiarata illegittimità della normativa regionale, sotto tutti i profili indicati, costituisce un monito circa i limiti che devono essere rispettati – in materia di riforme istituzionali – non soltanto dal Legislatore regionale ma, prima di esso, dalla politica regionale.

Come già altrove sostenuto, anche nei più recenti *endorsement* elettorali la autonomia “speciale” (siciliana) sembra essere stata trattata «alla stregua di una “risorsa” – giuridica, oltreché politica – per il conseguimento di alcuni obiettivi strategici, connessi appunto alle prerogative (normative, amministrative e finanziarie) offerte dallo Statuto»²⁴; sicché – rispetto alla

²³ In argomento cfr. M.E. BUCALO, *Sovranità e rappresentanza politica nelle Regioni. Crisi del sistema politico e “mobilità” parlamentare*, in C. BUZZACCHI-A. MORELLI-F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica ed autonomie*, Milano 2016, 25 e ss.

²⁴ Cfr. R. DI MARIA, *Brevi note critiche sulla attualità (politica e giuridica) della autonomia “speciale” siciliana*, in *le Regioni, Osservatorio (in press)*. In particolare, fino alle ultime elezioni amministrative, la autonomia speciale è stata programmaticamente declinata soprattutto in chiave “economico-finanziaria”: valorizzazione della correlazione fra territorio e gettito fiscale *sub specie* “fiscalità di vantaggio”; finanziamento (integrale) delle funzioni regionali; istituzione di “zone franche”.

evoluzione complessiva dell'ordinamento giuridico-istituzionale, come delineato anche dalla giurisprudenza costituzionale – pare potersi riscontrare una “valutazione al ribasso” della autonomia speciale: in specie definita “per sottrazione”, ovvero sia in ragione di ciò che residua dopo la progressiva (ed inesorabile?) erosione delle relative prerogative statutarie, in sede tanto normativa quanto pretoria²⁵.

Purtuttavia la superiore valutazione pare dipendere – almeno in parte – da una malintesa, o ormai anacronistica, concezione della autonomia stessa: «un [pur legittimo] tornaconto elettorale – riscattabile tramite il consenso popolare (trasversale) che tale *political issue* riscontra in Sicilia – [in luogo di] un (serio) ragionamento giuridico sia sugli strumenti istituzionali di cui l'ordinamento giuridico europeo dispone, in modo omogeneo, a beneficio degli Enti territoriali; sia sulle risorse che il medesimo ordinamento prevede – in modo, invece, specifico e differenziato – a favore soltanto di alcune aree geografiche, di cui la Regione siciliana potrebbe beneficiare a prescindere, appunto, dalla propria specialità (di “diritto interno”)»²⁶.

In ultima analisi – aldilà della legittima critica che può essere elevata, sul piano intellettuale e scientifico, alla decisione della Corte costituzionale – non pare davvero irragionevole l'indicazione che si trae dalla sentenza: una sostanzialmente omogenea regolamentazione dell'assetto istituzionale degli

²⁵ Sul punto ritorna in mente l'efficace espressione utilizzata da G. RIVOCCHI, *Quel che resta della autonomia finanziaria degli enti territoriali*, editoriale in questa *Rivista*, 2/2017.

²⁶ Sempre in R. DI MARIA, *Brevi note critiche*, cit. Sempre utile ed opportuno evocare il pensiero e riportare le parole di autorevole dottrina, per cui la «autonomia speciale [...] si debba considerare, per il modo con cui ha preso piede nell'esperienza, *largamente artificiosa*, comunque *non più giustificata* (fatte nondimeno salve alcune sue specifiche e territorialmente circoscritte manifestazioni). Forse, insomma, non è casuale che la specialità abbia fatto la fine ingloriosa che sappiamo» (cfr. A. MORELLI, *Il regionalismo visto da Antonio Ruggeri*, in *www.dirittiregionali.it*, 21 aprile 2011; corsivi aggiunti).

Enti locali, in quanto uniformi componenti della Repubblica, vieppiù motivata da (sovranazionali) esigenze di contenimento della spesa pubblica. Di talché l’effettivo “recupero” della autonomia speciale o differenziata – anche in armonia con la corrente previsione dell’art. 116 Cost. – sembra passare attraverso una innovativa definizione della medesima: in termini di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici essenziali; nonché di reperimento ed investimento delle risorse economiche per il loro finanziamento²⁷.

Ed è forse su tale piattaforma funzionale che lo Stato, le Regioni (speciali e non) ed il Giudice costituzionale potrebbero spargere un comune *humus* per coltivare ed alimentare, infine, una condivisa ed effettiva definizione di “indirizzo politico regionale”²⁸.

²⁷ Di un certo interesse appare, sotto questo profilo, il riconoscimento alla Regione siciliana della condizione di “insularità” (insieme alla Sardegna, in virtù della risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016; cfr. livesicilia.it/2016/02/04/il-parlamento-europeo-riconosce-linsularita-di-sicilia-e-sardegna_711802/) grazie al quale è assicurato un canale preferenziale e diretto ai programmi di coesione dell’U.E., giusto quanto disposto dall’art. 174 TFUE (cfr. «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. *Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*», corsivi aggiunti).

²⁸ Sempre di A. Ruggeri – in A. MORELLI, *op. cit.* – le considerazioni conclusive che si riportano di seguito: «le Regioni, insomma, hanno un loro “posto” nel modello di Repubblica affermatosi presso la dottrina e la giurisprudenza, l’autonomia ponendosi quale *valore-fine* ma anche (e soprattutto) quale *valore-mezzo*, al servizio di alcuni dei bisogni

più largamente ed intensamente avvertiti dai cittadini (e, anzi, da tutti gli uomini). E per averne riprova basti solo pensare a come la giurisprudenza ha ricostruito talune materie “trasversali”, tra le quali l’immigrazione, dando modo alle Regioni di mettere piede in ambiti materiali su cui lo Stato, per il tramite del suo organo di controllo, il Governo, aveva rivendicato per sé l’esclusivo dominio. Se oggi le Regioni possono offrire servizi sociali anche agli stranieri, anche se irregolari, per ciò che attiene alla salute, all’istruzione, agli alloggi e ad altro ancora, lo si deve proprio (e in primo luogo) al riconoscimento del ruolo non secondario che esse possono (o, forse meglio, *potrebbero*) giocare al servizio di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, della dignità della persona umana). Diciamo le cose come stanno. Né prima né dopo la riscrittura del Titolo V, le Regioni hanno dato fondo a tutto il potenziale di cui disponevano e dispongono per tradurlo in pratiche giuridiche in apprezzabile misura serventi taluni dei più elementari bisogni dell’uomo. Quante leggi si sono avute (e si hanno) che possano dirsi di carattere “strutturale”, vale a dire idonee a trasformare, rivoltandolo da cima a fondo, il tessuto sociale, in linea coi valori di libertà ed eguaglianza (specie sostanziale) fissati nella Carta costituzionale? La risposta temo che sia già nella domanda. Perché allora meravigliarsi del fatto che la pubblica opinione, la gente insomma, non “senta” la Regione a sé vicina, quale “luogo” presso il quale trovare risposta alle domande sempre più pressanti di giustizia sociale che, imperiose, emergono dalla comunità?».