

**Regione siciliana: *speciale*, ma non troppo.  
Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione  
diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi  
(la posizione della Regione siciliana  
nel giudizio costituzionale)**

**FELICE GIUFFRÈ\***

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,  
Università degli Studi di Catania)

Data di pubblicazione: 11 ottobre 2018

---

\* Avvocato della Regione Siciliana nel giudizio incidentale n. 85/2017.

SOMMARIO: 1. L'elezione diretta dei Sindaci metropolitani e dei Presidenti dei liberi Consorzi comunale davanti alla Corte costituzionale. – 2. Gli enti di area vasta nello Statuto e nella legislazione siciliana. – 3. L'impugnazione statale della l.r. n. 17 del 2017. – 3.1. Sulla qualificazione di talune disposizioni della legge n. 56/2014 come «principi di grande riforma economico-sociale». – 3.2. La filosofia della c.d. “legge Delrio” e le corrispondenti finalità della riforma siciliana dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo. – 3.3. L'elezione diretta del Sindaco metropolitano come opzione prevista dalla “legge Delrio”: un principio di grande riforma economico-sociale derogabile? – 3.4. I meccanismi di legittimazione degli organi di governo degli enti territoriali e la Carta europea dell'autonomia locale.

*1. L'elezione diretta dei Sindaci metropolitani e dei Presidenti dei liberi Consorzi comunale davanti alla Corte costituzionale*

Con la sentenza 20 luglio 2018, n. 168 la Corte costituzionale ha accolto il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (*Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano*)<sup>1</sup>.

Con le disposizioni impugnate, il legislatore regionale aveva inteso reintrodurre l'elezione diretta dei Sindaci metropolitani di Catania, Messina e Palermo, nonché dei Presidenti dei Liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa e Trapani, esercitando la potestà legislativa esclusiva di cui agli artt. 14 e 15 dello Statuto speciale.

---

<sup>1</sup> La registrazione dell'udienza pubblica è scaricabile dal sito della Corte costituzionale: [www.cortecostituzionale.it/documenti/up2018/up20180703/up20180703\\_r7.00.mp4](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/up2018/up20180703/up20180703_r7.00.mp4).

Come già ricordato l'art. 1 della l.r. n. 17/2017 (che sostituiva l'art. 6 della l.r. n. 15/2015) e l'art. 3 (che modificava l'art. 7 *bis* della l.r. n. 15/2015) prevedevano, rispettivamente, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del libero Consorzio comunale da parte dei cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni del libero Consorzio, nonché l'elezione del Consiglio del libero consorzio comunale, anche questo a suffragio universale e diretto.

L'art. 3 prevedeva che il consiglio del libero Consorzio comunale fosse composto dal Presidente dello stesso libero Consorzio e da diciotto componenti negli enti con popolazione residente fino a 300.000 abitanti e da venticinque componenti in quelli con popolazione residente superiore a 300.000 ed inferiore a 600.000 abitanti.

In senso analogo, l'art. 2 della stessa l.r. n. 17/2017 (che sostituiva l'art. 13 della l.r. n. 15/2015) e l'art. 4 (che modificava l'art. 14 *bis* della l.r. n. 15/2015) prevedevano, rispettivamente, che il Sindaco metropolitano non fosse più, di diritto, il Sindaco del Comune capoluogo, ma venisse, piuttosto, eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni appartenenti alla Città metropolitana, contestualmente all'elezione del Consiglio metropolitano, anch'esso eletto a suffragio universale e diretto.

I suddetti articoli erano stati, dunque, impugnati per violazione dei principi di cui all'art. 1, commi 19 e seguenti, nonché dei commi 20, 22 e 25 della legge n. 56 del 2014, in relazione agli artt. 3, 5 e 117, comma 2, lettera *p*) della Costituzione.

Inoltre, gli artt. 2 e 4 della stessa l.r. 17/2017 sono stati censurati con il ricorso governativo in relazione agli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto regionale siciliano, per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Con la sentenza in commento la Corte ha inteso riallineare la struttura degli enti di area vasta della Regione siciliana a quelli previsti a livello nazionale con la "legge Delrio" (n. 56/2014), interpretando i limiti alla potestà

legislativa esclusiva – e, segnatamente, quello dei «principi di grande riforma economico-sociale» – in modo da perseguire un indirizzo di riaccostamento e di compressione delle autonomie locali che ha già destato preoccupate riflessioni da parte della dottrina costituzionalistica<sup>2</sup>, anche con riguardo alla pregressa giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “legge Delrio”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per tutti, di recente, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, in questa *Rivista*, 1/2018, 14 ss.

<sup>3</sup> In particolare sulla sentenza 26 luglio 2016, n. 50, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *www.federalismi*, 7/2015, 1 ss.; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015, 1 ss.; M. BARBERO-E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l’elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 7/2015, 11 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2016. Considerazioni in merito all’istituzione delle città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 8/2015, 1 ss.; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell’autonomia locale: l’obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015, 1 ss.; A. STERPA, *Un ‘giudizio in movimento’: la Corte costituzionale tra attuazione dell’oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *www.federalismi.it*, 8/2015, 1 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *www.federalismi.it*, 3/2014, 1 ss.; R. DI MARIA, *La allocazione istituzionale della Città metropolitana fra Costituzione, ipotesi di revisione costituzionale e leggi “di grande riforma economico-sociale”*, in questa *Rivista*, 1/2017, 7 ss.

## 2. Gli enti di area vasta nello Statuto e nella legislazione siciliana

Prima di entrare nel merito delle argomentazioni della Consulta è opportuno rammentare i tratti essenziali della peculiare disciplina sugli enti di area vasta prevista dallo Statuto della Regione siciliana.

Come è noto, lo Statuto speciale della Sicilia è stato approvato con R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, e successivamente recepito con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ai sensi e nei limiti dell'art. 116 Cost.<sup>4</sup>.

Ebbene, proprio in materia di enti territoriali sovracomunali l'art. 15 dello Statuto esprimeva la sua dichiarata vocazione anticentralista; infatti, il superamento delle istituzioni provinciali in favore dei previsti liberi Consorzi comunali era chiaramente concepito in vista dell'auspicata abolizione delle Prefetture, che, identificate con le circoscrizioni provinciali, erano state simbolo e strumento di un disegno accentratore sin dai tempi dell'unità d'Italia<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul processo di formazione dello Statuto siciliano, F. TERESI, voce *Regioni a statuto speciale: Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX (1988), versione digitale; C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello statuto siciliano*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 8 ss.; F. GIUFFRÈ, *Verso la Repubblica delle autonomie: dalla specialità regionale alla differenziazione diffusa*, in *ItalianiEuropei*, 2001, 202 ss.; ID., *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *www.federalismi.it*, 10/2014, 5 ss.

<sup>5</sup> G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i Liberi Consorzi dello statuto siciliano*, in G. BARONE-V. OTTAVIANO (a cura di), *L'avvio della nuova provincia regionale in Sicilia*, Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di studi politici, Catania 25 e 26 marzo 1988, Milano 1989, 40, secondo il quale «L'obiettivo polemico era indubbiamente la provincia intesa come circoscrizione dell'amministrazione dello Stato, ambito di competenza del prefetto, *longa manus* del governo nazionale e burbero tutore di autonomie locali costrette in posizione di netta inferiorità; tuttavia la provincia finì con il

Lo Statuto speciale prevedeva, dunque, la soppressione delle Province e la loro sostituzione con “liberi Consorzi comunali”, da istituire in forza di scelte volontarie dei Comuni siciliani.

In questo quadro si collocavano coerentemente le previsioni statutarie che attribuivano nel territorio siciliano le funzioni di rappresentanza del Governo dello Stato al Presidente della Regione (art. 21), con conseguente soppressione della figura del Prefetto. Tale disposizione, tuttavia, rientra tra le tante e significative norme statutarie mai attuate per effetto del necessario coordinamento dello Statuto con la sopravvenuta Costituzione della Repubblica italiana (art. 116 Cost. e l.c. 2/1948). Di conseguenza l’ente di area vasta, anche nella Regione siciliana, sarebbe andato a coincidere – nei fatti e pure in diritto – con il modello istituzionale della Provincia, previsto nella Carta del 1948, quale articolazione territoriale dell’ordinamento repubblicano (art. 114 Cost).

Al riguardo, vale rammentare come i liberi Consorzi di comuni siano stati disciplinati in forma organica con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, in materia di «Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana» (c.d. O.R.E.L.), che ha assegnato forza normativa primaria al D.P. Reg. Sic. 29 ottobre 1955, n. 6.

---

fare le spese dell’ostilità diffusa contro la stessa idea di un possibile diaframma tra comuni e regione». Nello stesso senso, più di recente, G. BARONE, *La Provincia nella storia d’Italia. Profili istituzionali e sistemi elettorali dall’Unità ad oggi*, in I. NICOTRA (a cura di), *Le Province dall’Unità alla Repubblica delle autonomie*, cit., 5 ss.; G. PALOMBELLI, *L’evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall’Unità d’Italia ad oggi*, *ivi*, 50 ss.; T. FORTUNA, *La misura dell’autonomia delle Province dall’Unità d’Italia ad oggi*, *ivi*, 113 ss.; S. MANGIAMELI, *La Provincia: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, cit., 559 ss.; A. SAIITA, *La sostituzione della provincia con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l’impossibile attuazione dell’art. 15 dello Statuto*, cit., 1.

La natura giuridica del Libero consorzio era stata delineata dall'art. 13 del richiamato O.R.E.L. nei termini di un ente pubblico «non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria», ma assumeva la denominazione di Provincia regionale, «contraddistinta con nome del comune dove ha sede l'amministrazione consortile» (art. 17, II comma, O.R.E.L.)

Tuttavia, già in quella fase, i caratteri differenziali rispetto al modello provinciale apparivano assai limitati, atteso che la “libertà” cui allude l'art. 15 dello Statuto siciliano – allorché utilizza la corrispondente aggettivazione per qualificare i Consorzi di Comuni – si esauriva, fondamentalmente, nella scelta degli altri enti comunali con cui associarsi e non comprendeva, invece, anche la possibilità di non associarsi.

In questo senso, l'art. 12 O.R.E.L. affermava, con formula perentoria, che «a norma dell'art. 15 dello Statuto della Regione, i Comuni si associano in Liberi Consorzi»; mentre l'art. 16 del medesimo testo normativo circoscriveva la possibilità di scelta entro precisi limiti di contiguità territoriale e numero di abitanti, secondo «l'affinità nei prevalenti interessi materiali e morali»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> In questo senso, G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova Provincia Regionale: i Liberi Consorzi dello statuto siciliano*, cit., 41 ss., per il quale l'indicata soluzione di compromesso risaliva al D.P.Reg.Sic. n. 6/1955, che superava definitivamente l'«interpretazione ortodossa» dell'art. 15 dello Statuto. L'interpretazione, per così dire, “originalista”, infatti, avrebbe dovuto comportare: «a) la volontarietà della formazione del libero consorzio, che implica la possibilità di decidere se, come e quando costituirlo; b) la non-uniformità della sua struttura, delle sue funzioni e delle sue finalità. I comuni dovrebbero pertanto essere liberi di costituire o meno un consorzio, di scegliere a quali comuni unirsi, di determinare gli interessi da realizzare, nell'ambito di una legislazione regionale cui spetterebbe soltanto una disciplina delle regole procedurali di formazione, senza interferire nel merito delle scelte e senza imporre la costituzione di un nuovo ente. È

Per il resto, ai liberi Consorzi erano attribuite funzioni di decentramento regionale ed, eventualmente, statale. In astratto, dunque, si sarebbe potuto porre il problema della non coincidenza tra le relative circoscrizioni. In concreto, però, anche su tale piano non si è verificato alcuno scostamento tra il modello generale e quello speciale della Regione siciliana, sicché la dimensione territoriale provinciale ha continuato a rappresentare tanto l'ambito del decentramento statale, quanto di quello della Regione (art. 17, D.P.Reg.Sic. 6/1955)<sup>7</sup>.

In questa fase, allora, l'unica differenza sostanziale tra le Province italiane e quelle siciliane risiedeva nell'elezione di secondo grado prevista per

---

chiaro, infatti, che se i comuni devono essere liberi di valutare l'opportunità o meno di perseguire fini più vasti in forma consortile, non possono essere obbligati ad associarsi comunque, anche nell'ipotesi di mancato accordo sui modi e sui fini della aggregazione». Secondo l'A. citato, inoltre, già la formulazione originaria dell'art. 114 Cost. non era compatibile con l'art. 15 dello Statuto siciliano, sicché dall'applicazione della norma costituzionale che apre il titolo V della Carta fondamentale in Sicilia conseguiva, inevitabilmente, l'inapplicabilità della disposizione statutaria sui Liberi consorzi.

<sup>7</sup> Sottolinea questo profilo, in senso critico, D. DOMINICI, *La nuova provincia regionale siciliana: libero consorzio di comuni o vecchia provincia statale?*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano 1988, 167 ss., per il quale la legge n. 9/1986 avrebbe realizzato «un'operazione di semplice conversione terminologica (libero consorzio comunale = Provincia regionale), laddove la norma statutaria, di livello costituzionale, garantiva un preciso metodo aggregativo riconosciuto alla libera volontà dei Comuni di consorziarsi». La legge n. 9/1986, quale interpretazione evolutiva dell'art. 15, manteneva la «vecchia ripartizione territoriale delle province» e non avrebbe consentito la costituzione di un nuovo ente rispondente alla mutata realtà economico e sociale. Per l'A., dunque, il risultato della riforma poteva riassumersi nella creazione di un ente territoriale a fini generali, che, strutturalmente, è cosa affatto diversa dal Consorzio previsto nell'art. 15 dello Statuto siciliano.

le seconde. Infatti, in base all'originario art. 133 del D.P.Reg.Sic., i consiglieri del libero Consorzio erano eletti dai consiglieri dei Comuni che lo componevano, mentre il Presidente e la Giunta del libero Consorzio (Provincia regionale) erano eletti, ai sensi del successivo art. 136, dal Consiglio del medesimo Consorzio.

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. Anzi, proprio il sistema elettivo di secondo grado, inizialmente vigente in Sicilia diversamente dal resto d'Italia, fu all'epoca oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale. Il Giudice delle leggi, infatti, con la sentenza n. 96 del 1968, riconobbe la piena legittimità del meccanismo dell'elezione indiretta e, con ciò, la possibilità che in Sicilia – in forza della competenza legislativa esclusiva prevista dagli artt. 14 e 15 dello Statuto – fosse prescelto un meccanismo elettorale di diversa natura rispetto a quello previsto a livello nazionale<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr., Corte cost., sent. 96/1968, con la quale la Corte si esprime sul sistema di elezione di secondo grado, previsto tanto per il sistema di «amministrazione straordinaria» delle vecchie province siciliane (artt. 25 e 266 O.R.E.L.), quanto per gli istituendi liberi Consorzi di comuni, riconoscendo che «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.

Inoltre, la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento, al quale, per l'art. 128 della Costituzione e per gli artt. 14 e 15 dello Statuto siciliano, la Regione deve uniformarsi.

In materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato.

Non può ritenersi, invero, che quei principi non possano osservarsi, anche in caso di elezioni di secondo grado e, conseguentemente, non può escludersi la possibilità di siffatte

In altri termini, 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 e tale principio non è stato messo in discussione nemmeno dalle (libere) scelte legislative successivamente compiute dall'Assemblea Regionale Siciliana.

Nella seconda metà degli anni Ottanta è iniziato il processo di sostanziale omologazione degli enti di area vasta della Sicilia alle Province presenti nelle Regioni ordinarie.

Con l'approvazione della l.r. 6 marzo 1986, n. 9 – che, non a caso, era intitolata «Istituzione della Provincia Regionale» – furono abrogati gli artt. 12-23 del D.Lgs.Pres.Reg. n. 6/1955, ovvero il Titolo II, Capo I, dell'O.R.E.L., dedicato alla costituzione del libero Consorzio comunale. Al contempo il legislatore regionale, avvalendosi della sua competenza legislativa esclusiva, istituiva i liberi Consorzi di comuni, denominati “Province regionali” (art. 3, l.r. n. 9/1986), che furono concepiti come enti territoriali intermedi di area vasta tra la Regione e i Comuni, con funzioni di programmazione economico-sociale (art. 8), pianificazione territoriale (art. 12) e gestione di servizi pubblici sovracomunali.

La l.r. n. 9/1986 segnò, dunque, il passaggio dai liberi Consorzi comunali, aventi natura di “organismi consortili”, alle Province regionali quali veri e

---

elezioni, che, del resto sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)» (punto 3 del *cons. in dir.*). Vale considerare, tuttavia, anticipando considerazioni che saranno riprese più avanti, che la citata pronuncia del 1968 risale ad un momento in cui non era stata ancora approvata la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439. La Carta prevede, all'art. 2, comma 2, che i Consigli o le Assemblee degli enti locali siano costituiti «da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

propri enti politici territoriali, costituenti espressione di «un gruppo organico di popolazione del quale rappresenta globalmente gli interessi»<sup>9</sup>. Si trattava di una soluzione istituzionale che, solo in apparenza, era distonica rispetto alla *ratio* dell'art. 15 dello Statuto speciale, ma che, in realtà – una volta superati i timori (molto forti del 1946) di un nuovo centralismo prefettizio di matrice repubblicana – era coerente con la vocazione costituzionale autonomistica e, segnatamente, con le previsioni degli artt. 5, 114, 128 e 129 Cost. Del resto, la giurisprudenza costituzionale, dapprima con la sentenza n. 96 del 1968 e, in seguito, con la decisione n. 146 del 1974, aveva nel frattempo chiarito come le disposizioni appena richiamate fossero applicabili, sotto il profilo garantistico, anche alla Regione siciliana.

In questo quadro, il disegno istituzionale degli enti locali siciliani segnò un processo evolutivo che, dapprima con la legge regionale n. 7 del 1992 (sull'elezione diretta dei Sindaci) e subito dopo con la legge regionale n. 26 del 1993 (sull'elezione diretta dei Presidenti delle Province regionali), costituì anticipazione, proprio in virtù della competenza legislativa esclusiva prevista negli artt. 14 e 15 dello Statuto, della successiva evoluzione del sistema delle autonomie locali sul piano nazionale.

In senso analogo, rappresentava un'ulteriore anticipazione, rispetto alla legge n. 56 del 2014, la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8 (completata dalle ulteriori norme della l.r. n. 15 del 2015 e da altre norme minori), con cui l'Assemblea Regionale Siciliana aveva disposto l'abolizione delle Province,

---

<sup>9</sup> 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, 169. Sul carattere territoriale delle Province, I. NICOTRA, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto all'integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *www.federalismi.it*, 23/2012, 1 ss.; ma già, diffusamente, sul collegamento tra territorio e istanze delle comunità sociali di riferimento, ID., *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, *passim*.

la loro sostituzione con i liberi Consorzi comunali e la costituzione delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo. Com'è noto, nell'ambito di una più ampia riforma, le nuove istituzioni di area vasta erano state concepite come enti di secondo grado, mentre, successivamente, con la legge regionale n. 17 del 2017 l'Assemblea Regionale Siciliana aveva ritenuto – sempre in forza della competenza legislativa esclusiva prevista dagli artt. 14 e 15 dello Statuto – di reintrodurre l'elezione diretta dei Sindaci metropolitani e dei presidenti dei liberi Consorzi comunali<sup>10</sup>.

A differenza di quanto avvenuto in passato, tuttavia, proprio l'ultimo esercizio della competenza legislativa regionale in materia di enti di area vasta, nonché di regime e sistemi elettorali degli enti locali, ha innescato la reazione del Governo nazionale e l'ultima pronuncia della Consulta oggetto di queste osservazioni.

### *3. L'impugnazione statale della l.r. n. 17 del 2017*

Secondo la tesi dello Stato, atteso che la c.d. “legge Delrio” avrebbe trasformato le Province in enti territoriali di secondo grado, gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale siciliana – ponendosi in contrasto con l'art. 1, commi 19 ss. e 25 ss., nonché con i commi 58 e ss. e con i commi 67 e 69 della legge n. 56/2014 – avrebbero violato i principi di grande riforma economico-sociale desumibili dalla “legge Delrio”, i principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di unità (artt. 3 e 5 Cost.) e, ancora, l'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., che riserva la competenza esclusiva allo Stato in materia di «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». La

---

<sup>10</sup> In argomento, di recente, O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12/2018, 1 ss.

Regione, secondo il ricorso del Governo, avrebbe inoltre ecceduto la propria competenza legislativa, violando gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 168/2018 ha accolto il ricorso del Governo e, tuttavia, le motivazioni della pronunzia sembrano svalutare oltre misura l'autonomia speciale della Sicilia, attraverso un utilizzo del limite dei *principi di grande riforma economico-sociale* quale strumento retorico-argomentativo a valenza praticamente illimitata e, dunque, tale da ridurre lo spessore dell'autonomia regionale a variabile dipendente dalle scelte discrezionali del Parlamento nazionale.

### 3.1. *Sulla qualificazione di talune disposizioni della legge n. 56/2014 come «principi di grande riforma economico-sociale»*

In merito alle considerazioni della Corte, vale innanzitutto rilevare che la “legge Delrio” qualifica come *principi di grande riforma economica e sociale* solo quelli ricavabili dalle disposizioni sulle Città e sulle Aree metropolitane (art. 1, comma 5). Nessuna indicazione in tal senso, invece, è presente con riguardo ai Presidenti delle residue Province. Pertanto, ammesso (ma solo per un attimo e per un'esigenza meramente argomentativa) che si possa individuare come limite alla legislazione regionale il meccanismo di elezione di secondo grado, quest'ultimo non dovrebbe, comunque, valere per i c.d. liberi Consorzi comunali, previsti dalla legislazione regionale siciliana in conformità all'art. 15 dello Statuto speciale.

Tuttavia – nonostante l'opposta opinione del Giudice delle leggi – dalla lettura della legge n. 56 del 2014, assunta come norma interposta, appare assai discutibile la configurabilità del riferito principio di grande riforma economico-sociale. La Corte, infatti, attribuisce al meccanismo di elezione di

secondo grado degli organi di governo di Città metropolitane e Province (*rectius*: in Sicilia, liberi Consorzi comunali) la consistenza di limite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni speciali in modo piuttosto apodittico.

Al riguardo, occorre rammentare come tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza costituzionale abbiano già avuto modo di chiarire che l'autoqualificazione del legislatore non vale, di per sé, a conferire alle disposizioni di una legge statale la valenza propria dei c.d. «principi di grande riforma economico-sociale», idonei a vincolare il legislatore delle Regioni a statuto speciale nelle materie che, secondo, i rispettivi Statuti, sono assegnate alla c.d. potestà legislativa regionale piena o esclusiva<sup>11</sup>.

Piuttosto, a prescindere dalla qualificazione attribuita dal legislatore statale, è l'interprete che deve valutare se, sul piano sostanziale e contenutistico, talune disposizioni possano o meno assumere la valenza di principi di grande riforma e possano, dunque, rappresentare altrettanti limiti alla competenza normativa primaria delle Regioni a statuto speciale (e, a maggior ragione, anche di quelle ordinarie).

Il riferimento nominalistico del legislatore non può – detto in altri termini – assumere valore precettivo, tale da attribuire alle norme una natura diversa da quella che le è propria e quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Al più, l'autoqualificazione costituisce manifestazione di un'intenzione del legislatore, acquisendo una valenza meramente sintomatica del particolare carattere di talune disposizioni di una più ampia disciplina legislativa.

---

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo le sentenze Corte cost., sentt. nn. 219/1984; 355/1993; 349/1991; 85/1990; 1033/1988. In dottrina, di recente e con specifico riferimento all'autoqualificazione di cui all'art. 1, comma 5, della “legge Delrio”, 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, 5.

La valutazione deve, inoltre, assumere carattere ancor più stringente qualora vengano in evidenza disposizioni di dettaglio, spesso inserite nelle leggi che recano norme fondamentali di riforma economico-sociale. Le disposizioni di dettaglio potranno perciò assumere la valenza di principi di grande riforma e vincolare il legislatore regionale solo nel caso in cui si pongano in un rapporto di coesistenza necessaria con il limite che si intende imporre alle Regioni<sup>12</sup>.

Nei termini considerati, quindi, allorché una legge statale sia qualificata «di grande riforma economico-sociale», spetta all'interprete verificare se il sintomo costituito da detta autoqualificazione corrisponda o meno ad una reale sostanza di limite alla potestà legislativa regionale primaria e, in modo specifico, quali parti della medesima normativa assurgano a principi generali di grande riforma<sup>13</sup>. Non si possono, perciò, annoverare tra detti “principi-limite” eventuali disposizioni di dettaglio non essenziali o necessarie per l'attuazione di un disegno legislativo rivolto allo sviluppo armonico e unitario dell'ordinamento repubblicano (art. 5 Cost.)

Si tratta, allora, di individuare il nucleo di principi e finalità che possano, eventualmente, essere riconosciuti come principi di grande riforma economico-sociale della c.d. “legge Delrio”.

### *3.2. La filosofia della c.d. “legge Delrio” e le corrispondenti finalità della riforma siciliana dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo*

La dottrina ha già riconosciuto come la “filosofia” della legge n. 56/2014 e, dunque, la precipua finalità della riforma sia quella di riordinare le

---

<sup>12</sup> In questo senso, Corte cost. sent. n. 354/1994.

<sup>13</sup> Così Corte cost., sent. n. 482/1995.

competenze e le funzioni sino ad oggi attribuite ai minori enti territoriali (Comuni e Province) per assicurarne un esercizio efficace, efficiente ed improntato a criteri di economicità o, se si preferisce, di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica<sup>14</sup>.

Tale impostazione emerge già dall'art. 1, comma 1, della c.d. "Delrio", laddove si prevede che «la presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

In questa direzione le successive disposizioni della legge descrivono le finalità fondamentali di ciascun livello di governo, in un'ottica di riagggregazione di compiti e funzioni necessaria per assicurare un assetto rispondente alle nuove esigenze di amministrazione del territorio, in un contesto profondamente trasformato rispetto al passato e segnato da una congiunturale limitatezza di risorse organizzative e finanziarie.

Così, secondo il comma 2 del medesimo art. 1, le Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio

---

<sup>14</sup> In argomento, tra gli altri, A. POGGI, *Sul disallineamento tra il DDL Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane. Profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *www.federalismi.it*, 1/2014, 1 ss.; F. PIZZETTI, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in <http://www.astrid-online.it/rassegna/index.html>, 11/2014; M. GORLANI, *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *www.forumcostituzionale.it*, 31 agosto 2014, 1 ss.; E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *www.federalismi.it*, 2/2015, 1 ss. Si vedano, altresì, in contributi raccolti in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli 2014, nonché quelli riportati in F. FABRIZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli 2014.

Calabria, a cui, per l'appunto, si aggiungono nella Regione Siciliana le città di Catania, Messina e Palermo) rappresentato «enti territoriali di area vasta» a cui sono assegnate le seguenti finalità istituzionali generali: «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee» (tutte, funzioni, meglio specificate e sviluppate dai successivi commi 44-46).

Si tratta di compiti che esprimono un'esigenza di programmazione territoriale integrata, anche attraverso l'organizzazione di sottozone omogenee, che, specialmente nelle aree intensamente conurbate e sviluppate intorno ad alcune grandi città-capoluogo, il legislatore non riteneva più realizzabile con la classica articolazione organizzativo-istituzionale delle vecchie Province.

Analoghe esigenze di riassetto territoriale, in un'ottica di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono espresse, di seguito, anche nelle norme che dispongono una parziale rivisitazione delle funzioni delle residue Province (art. 1, comma 3, nonché 51-100) e delle Unioni di Comuni (art. 1, comma 4, nonché commi 104-141).

Ebbene, messa a fuoco la *ratio* della legge n. 56/2014, è possibile procedere all'individuazione – sul piano materiale e non della mera autoqualificazione legislativa – di eventuali principi di grande riforma economico-sociale in grado di limitare l'ambito della competenza normativa primaria delle Regioni a statuto speciale.

In proposito, come già rammentato, il comma 5 dell'art. 1 della “legge Delrio” prevede che, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di

quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. 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».

Ora, già l'interpretazione letterale del comma 5, appena ripreso, conferma che, al massimo, possa essere qualificato come principio di grande riforma il nuovo assetto funzionale degli enti di area vasta, rivolto ad una efficace, efficiente ed economica programmazione territoriale, e non certo il meccanismo di elezione di secondo grado degli organi delle Città metropolitane e delle residue Province<sup>15</sup>.

Se è così, occorre sottolineare come le c.d. "Province regionali siciliane" (già regolate dalla legge regionale n. 9/1986) siano state recentemente riformate con le leggi regionali n. 7/2013, n. 8/2014 e, da ultimo, con l'impugnata l.r. n. 17/2017, in modo assolutamente coerente con le esigenze di riassetto istituzionale e funzionale degli enti di area vasta espresso anche dal legislatore nazionale con la c.d. "legge Delrio".

Anche il legislatore siciliano, come quello nazionale, punta alla razionalizzazione degli "enti di area vasta", favorendo la concentrazione in capo ai liberi Consorzi di Comuni o alle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo di talune competenze e funzioni precedentemente assegnate ai singoli Comuni, così da incrementare i livelli di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1, commi 1 e 5, l.r. 8/2014). Si tratta di interventi che confermano, anche in Sicilia, la necessità

---

<sup>15</sup> Cfr. R. DI MARIA, *Editoriale. La allocazione istituzionale della Città metropolitana fra Costituzione, ipotesi di revisione costituzionale e leggi "di grande riforma economico-sociale"*, in questa *Rivista*, 8 s.; nonché, P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *www.federalismi.it.*, 3/2018, 1 ss.

di un nuovo assetto degli enti sovracomunali per la gestione di competenze locali (solo a titolo esemplificativo: in materia di ambiente, trasporti, polizia locale, assistenza sociale, assetto urbanistico), nella consapevolezza che taluni servizi, per complessità e limitatezza di risorse disponibili, ormai appaiono difficilmente gestibili dai Comuni.

Sotto questo profilo, la l.r. 8/2014 apre addirittura ad un riordino complessivo dell'assetto territoriale e istituzionale della Regione siciliana, atteso che nell'ambito della ridefinizione e riallocazione delle funzioni attribuite ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane (a cui sono attribuiti «funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico», art. 10 l.r. n. 14/2014) si prevede, altresì, la razionalizzazione, l'accorpamento o la soppressione degli enti, agenzie e organismi, comunque denominati, che esercitano funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle attribuite ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane (art. 11, l.r. 14/2014).

Sotto l'aspetto appena considerato, dunque, vi è piena conformità tra le finalità di grande riforma economico-sociale previste dalla “legge Delrio” e gli analoghi obiettivi della legislazione regionale siciliana in materia di Città metropolitane e liberi Consorzi di Comuni.

Tuttavia, tra le istanze di carattere unitario sancite dalla legge n. 56/2014 (ed espresse in termini di principi di grande riforma economico-sociale) non sembra potersi annoverare – come, invece, ha ritenuto la Consulta nella sentenza 168/2018 – il meccanismo di elezione diretta o indiretta degli organi di governo degli enti riformati; ciò per una serie di concorrenti ragioni.

### 3.3. *L'elezione diretta del Sindaco metropolitano come opzione prevista dalla "legge Delrio": un principio di grande riforma economico-sociale derogabile?*

In primo luogo, mette conto osservare che l'elezione di secondo grado degli organi politici è prevista, come meccanismo ordinario, per tutte le forme di articolazione territoriale sovracomunale (dunque, anche per le Province e non solo per le Città metropolitane). Ebbene, appare ragionevole ritenere che se si fosse trattato di principio di grande riforma (magari in un'improbabile ottica di *c.d. spending review*), il legislatore statale lo avrebbe espressamente esteso anche alle Province delle Regioni a statuto speciale (e, in Sicilia, ai *liberi Consorzi di Comuni*).

Così, invece, non è stato. La ragione, presumibilmente, si rinviene nella circostanza – già illustrata nel paragrafo precedente – secondo cui il vero obiettivo giuridico-istituzionale della riforma "Delrio" – al netto delle "narrazioni" politico-mediatiche, che non valgono certo per ricostruire la reale portata di una disposizione normativa – è stato quello di riorganizzare l'assetto territoriale degli enti di area vasta di maggiore rilevanza (Città metropolitane), assicurando una capacità di gestione integrata di aree ormai fortemente interconnesse, sebbene ricadenti in territori di Comuni differenti.

Soltanto a tale esigenza dovrebbero, dunque, rispondere anche le Regioni a statuto speciale, allorché, nell'esercizio della loro potestà legislativa piena o esclusiva, disciplinino l'assetto delle aree metropolitane (nel caso siciliano, di Catania, Messina e Palermo); non certo, invece, ad un determinato modello di legittimazione degli organi di governo degli "enti di area vasta" (con elezione di primo o di secondo grado), che non è previsto (né, tantomeno, imposto) in termini di principio di grande riforma economico-sociale. Non può essere un caso, del resto, che il legislatore nazionale abbia espressamente limitato il riferimento alle Città metropolitane delle Regioni speciali, allorché ha evocato i principi di grande riforma ricavabili dalla "legge Delrio".

Ma v'è di più. Anche un altro decisivo argomento porta ad escludere che il meccanismo di elezione di secondo grado delle Città metropolitane costituisca principio di grande riforma economico-sociale e, dunque, limite alla potestà legislativa regionale esclusiva della Regione Siciliana.

Invero, la stessa legge n. 56 del 2014 prevede il meccanismo elettivo di secondo grado degli organi di governo delle Città metropolitane (e non delle residue Province) come meccanismo, per così dire, “dispositivo” e derogabile. Il comma 22 dell’art. 1 della legge n. 56/2014 dispone, infatti, che lo statuto della Città metropolitana possa introdurre «l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale», previa suddivisione del territorio del comune capoluogo in più comuni. Se è così, non si comprende come l’elezione di secondo grado sia imposta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Sicilia, come principio di grande riforma economico-sociale, né quale istanza unitaria in certo modo rispondente ad un qualche interesse nazionale.

In senso contrario, nella sentenza n. 168/2018 la Corte ha ritenuto che «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 – risultano così sintomatiche 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»<sup>16</sup>.

L’argomento non convince. Vero è, infatti, che l’art. 1, comma 22, della “legge Delrio” impone, quale condizione affinché lo statuto della città metropolitana possa prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, «la previa articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, su proposta del Comune capoluogo, con deliberazione del

---

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 168/2018, punto 4.3. del *cons. in dir.*

consiglio comunale, da sottoporre a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana». Nondimeno, un onere siffatto non può essere certo elevato a principio di grande riforma economico-sociale, qualificandosi, piuttosto, come mera previsione di dettaglio, certamente non “coessenziale” o “necessaria” alla previsione di un principio (quello dell’elezione indiretta), nel momento in cui se ne prevede espressamente la possibilità di deroga.

Le condizioni apposte dalla legge n. 56/2014 per la scelta dell’elezione diretta appaiono, dunque, legittime se previste a carico degli enti di area vasta delle Regioni ordinarie; mentre costituiscono evidente lesione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e di liberi Consorzi comunali che gli artt. 14 e 15 dello Statuto speciale riconoscono alla Sicilia.

In senso contrario non vale nemmeno il richiamo della Corte alla sua precedente pronuncia n. 50 del 2015. In tale decisione, infatti, la Consulta non aveva affermato il carattere vincolante l’elezione di secondo grado degli organi di governo delle Città metropolitane, ma si era limitata a precisare che l’elezione indiretta non può essere, in sé, ritenuta contrastante con i principi e i caratteri della democrazia rappresentativa.

In particolare, era stato rilevato che «già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado»<sup>17</sup>.

Con la stessa sentenza, inoltre, il Giudice delle leggi aveva escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettera p)*, Cost. – si riferisca «specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell’espressione usata

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 3.4.3 del *cons. in dir.*

dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di “legislazione elettorale”»<sup>18</sup>.

Ciò detto, affermare che l’elezione di secondo grado non è illegittima non significa certo anche riconoscere che sia l’unico sistema legittimo. Non vi è, infatti, alcun passaggio della citata sentenza 50/2015 che escluda la legittimità dell’elezione diretta, non foss’altro perché – come già ricordato – il modello di elezione diretta è contemplato come meccanismo alternativo dalla stessa “legge Delrio”.

E invero, se il sistema dell’elezione diretta è adottabile, in alternativa all’elezione di secondo grado, anche dalle Città metropolitane delle Regioni di diritto comune, non si può certo affermare che dalla legge 56/2014 sia ricavabile un principio di grande riforma economico-sociale idoneo ad impedire all’Assemblea Regionale Siciliana di scegliere l’elezione diretta degli organi di governo degli enti di area vasta (e, segnatamente, delle Città metropolitane).

Al riguardo, mette conto rammentare che lo Statuto siciliano, all’art. 14, comma 1, lett. o), prevede la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative»; mentre, all’art. 15, commi 2 e 3, la stessa fonte statutaria di rango costituzionale prevede la competenza esclusiva in materia di Comuni e liberi Consorzi comunali, nonché «di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

Orbene, in merito alla portata della competenza della Regione siciliana in materia di elezioni, la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 13 febbraio 2003, ha precisato che anche l’elezione degli organi di Comuni e Province rientra nell’ambito della competenza in tema di ordinamento degli enti locali.

Ciò è confermato – con le parole della stessa Consulta – «non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione siciliana che da più tempo

---

<sup>18</sup> Ancora Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 3.4.3 del *cons. in dir.*

esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti [...], ma anche dalla giurisprudenza di questa Corte: già la sentenza n. 105 del 1957 ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni “regime degli enti locali” e “ordinamento degli enti locali” che identificano la competenza in materia della Regione siciliana; e, più di recente, la sentenza n. 84 del 1997 ha assunto come presupposto l'appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali»<sup>19</sup>.

Proprio in forza di tale competenza legislativa esclusiva, del resto, già in passato la Regione Siciliana ha potuto seguire percorsi d'innovazione istituzionale sul piano del governo locale, non solo assai efficaci, ma addirittura anticipatori rispetto a riforme che sarebbero state approvate anche a livello nazionale soltanto dopo qualche tempo.

Ci si riferisce, in particolare, alla l.r. n. 7 del 26 agosto 1992, con cui è stata introdotta l'elezione diretta dei Sindaci – secondo un modello paragonabile all'assetto “semipresidenziale” e “dualista” della Costituzione di Weimar del 1919 –, mentre nel resto d'Italia, per gli enti locali, era ancora in vigore una forma di governo di tipo monista-parlamentare. Solo con la legge 25 marzo 1993 n. 81, infatti, l'elezione diretta dei Sindaci sarebbe stata introdotta nel resto del Paese. Ciò ad ulteriore dimostrazione del fatto che non sussiste alcun principio, ricollegabile ad istanze unitarie, che imponga la necessaria omogeneità in tutto il territorio nazionale dei meccanismi di elezione degli organi politici degli enti locali. Anzi, proprio in un clima di generalizzata disaffezione nei confronti delle istituzioni e della partecipazione politica dovrebbe essere garantita, soprattutto alle Regioni ad autonomia speciale, la possibilità di scegliere le formule istituzionali e i meccanismi

---

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 48/2003, punto 2.2 del *cons. in dir.* Sulla decisione si veda il commento di A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *www.giurcost.org*, 2003.

elettorali più idonei per attenuare la distanza tra i cittadini e i diversi livelli di governo.

Come è stato innanzi sottolineato, d'altra parte, è la stessa "legge Delrio" a prevedere, in alternativa all'elezione di secondo grado, l'elezione diretta dei Sindaci metropolitani, sia pure a certe condizioni. Tale scelta del legislatore statale, pertanto, sarebbe in aperta contraddizione con l'eventuale affermazione di un limite – in termini di principio di grande riforma economico-sociale o di vincolo derivante dall'art. 117, comma II, lett. *p*) – che impedisse ad una Regione a statuto speciale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva, di scegliere il sistema della elezione popolare diretta degli organi di governo dell'ente di area vasta.

Sul punto, dopo la novella del titolo V Cost., la Corte si era peraltro già chiaramente espressa in senso opposto, concludendo che «non rileva, in questa materia, la norma – invocata dal Governo ricorrente – dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione, che definisce fra l'altro la "legislazione elettorale" relativa alle Province come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato. Infatti le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per "le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e in proposito cfr. ordinanza n. 377 del 2002, sentenze nn. 408, 533 e 536 del 2002)»<sup>20</sup>.

Non solo, nella stessa pronuncia il Giudice delle leggi puntualizzava che «ancor meno può valere come argomento il fatto che esista una legislazione statale uniforme in tema di elezioni provinciali e di scioglimento dei consigli provinciali. La competenza primaria della Regione, nei limiti ad essa propri,

---

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 48/2003, punto 2.2 del *cons. in dir.*

si può infatti esplicitare anche e proprio sostituendo, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con norme regionali»<sup>21</sup>.

La comparazione tra le due pronunce (la n. 48/2003 e la n. 168/2018), che sono intervenute sulla stessa materia e con un medesimo sfondo costituzionale (i rapporti tra il nuovo Titolo V e l'autonomia speciale), ci restituisce l'immagine di una radicale inversione di marcia, nemmeno accompagnata da un adeguato sforzo argomentativo.

I *revirement* della giurisprudenza sono sempre possibili e, talvolta, auspicabili, costituendo fattore essenziale per mantenere l'ordinamento vivo e aderente ai mutamenti del contesto istituzionale e sociale. Tuttavia, ogni inversione d'indirizzo dovrebbe essere giustificata attraverso una adeguata motivazione e, quindi, ancorata ad elementi di novità, in fatto o in diritto, che rendano giustificabile e, in certa misura, prevedibile agli occhi degli interpreti l'evoluzione giurisprudenziale. Tale sforzo argomentativo manca del tutto nella sentenza n. 168/2018, nonostante le conclusioni della stessa siano suscettibili di ripercuotersi in modo assai incisivo sulla consistenza dell'autonomia di tutte le regioni speciali e non solo della Sicilia.

#### 3.4. *I meccanismi di legittimazione degli organi di governo degli enti territoriali e la Carta europea dell'autonomia locale*

Vi è, infine, un ulteriore argomento che avrebbe dovuto portare ad escludere la valenza del sistema di elezione di secondo grado degli organi di governo delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi di comuni quale principio di grande riforma economico-sociale e, dunque, limite per la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale.

---

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 48/2003, punto 2.2 del *cons. in dir.*

Com'è noto, il principio dell'elezione diretta delle Assemblee rappresentative degli enti territoriali come espressione di autonomia è stato affermato sul piano internazionale e – specialmente in seguito alla novella apportata all'art. 117, comma 1, Cost. dalla l.c. n. 3/2001 – costituisce vero e proprio parametro di legittimità delle leggi statali e regionali.

Secondo la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 «per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (art. 3, comma 1).

Ebbene, secondo il comma 3 del medesimo art. 3, “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».

Su questo punto, invero, la Corte ha seguito una linea di continuità con la sentenza n. 50/2015, laddove aveva concluso che il principio democratico sarebbe garantito «anche in caso di elezioni di secondo livello»<sup>22</sup>. Con tale ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha richiamato altra ben più risalente decisione (la sentenza n. 96/1968) per escludere che «il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, “che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato”»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 4.3.4 del *cons. in dir.*

<sup>23</sup> Ancora Corte cost., sent. n. 50/2015, punto 4.3.4 del *cons. in dir.*; nonché Corte cost., sent. n. 96/1968, punto 3 del *cons. in dir.*

Tuttavia, tale riferimento non convince, atteso che riguarda un contesto normativo e istituzionale assai distante dall'attuale: non erano state ancora istituite le Regioni di diritto comune; era in vigore l'originario Titolo V Cost.; non era stata adottata e recepita la Carta europea dell'autonomia locale. Inoltre, ciò che si lamenta a proposito dell'elezione di secondo grado degli enti di area vasta non è tanto il venir meno del carattere rappresentativo dei relativi organi, quanto, piuttosto, la limitazione della capacità dei cittadini di contribuire – secondo il citato art. 3, comma 3, della Carta europea – alla determinazione degli indirizzi politico-amministrativi degli enti di area vasta attraverso la diretta elezione dei loro organi consiliari.

Sul punto la sentenza n. 198/2018 chiude la questione, ancora una volta, in modo piuttosto assertorio, allorché, richiamando le precedenti sentenze n. 50/2015 e n. 325/2010, ribadisce che «gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)»<sup>24</sup>.

Tuttavia, anche le pronunzie citate avevano già destato fortissime perplessità nella dottrina. In primo luogo, infatti, la Corte non spiega perché la Carta avrebbe «natura di documento di mero indirizzo» e non precettivo, pur essendo stata ratificata con legge n. 439 del 1989<sup>25</sup>. Con la più recente formulazione dell'art. 117 Cost., I comma, ha, infatti, trovato affermazione quella nuova lettura dei rapporti tra norme interne e norme extrastatali che si fonda sulla previsione degli obblighi internazionali (oltre che dei vincoli

---

<sup>24</sup> Cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 325/2010, punto 6.2 del *cons. in dir.* In argomento, specificamente, A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., 22 ss.

<sup>25</sup> Ancora A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit., 22 ss.

derivanti dall'ordinamento comunitario) come limiti alla potestà legislativa statale e regionale<sup>26</sup>.

Com'è noto, a partire dalle celebri sentenze gemelle nn. 347 e 348 del 2007<sup>27</sup>, la richiamata interpretazione ha il conforto della giurisprudenza

---

<sup>26</sup> Sul punto, tra gli altri, già all'indomani della novella al Titolo v. F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea*, in *Giur. cost.*, 2003, 2101 ss.; R. DICKMAN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione (nota a Corte cost., 22 ottobre 2007, n. 348, e 24 ottobre 2007, n. 349)*, in *www.federalismi.it*, 21 novembre 2007, 2 ss.; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 novembre 2007, 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2007, 1 ss.; per l'iniziale lettura "minimalista" del nuovo art. 117, I comma, Cost., C. PINELLI, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost., Oss. a Cass. Sez. Lavoro, 9 agosto 2006, n. 17971*, in *Giur. cost.*, 2006, 3516 ss.; ma dello stesso A., in seguito alla pubblicazione delle sentenze CEDU nn. 348 e 349 del 2007, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007, 3518 ss.

<sup>27</sup> Invero, le citate pronunzie non appaiono come il frutto di una graduale evoluzione della giurisprudenza in seguito alla riforma costituzionale del 2001, rappresentando, piuttosto, un auspicato, ma, per certi versi, repentino cambio di rotta. Poco prima, infatti, con la ordinanza n. 464 del 23 dicembre 2005, la Corte, chiamata a pronunciarsi sull'illegittimità costituzionale dell'art. 29 del d.lgs. n. 286 del 1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) per violazione degli artt. 3 e 29 della Costituzione, letti alla luce dell'art. 8 della CEDU, aveva ritenuto, richiamandosi alla risalente sentenza n. 15 del 1 febbraio 1982, che «l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non assume il valore di norma parametro».

costituzionale, per la quale il nuovo art. 117 Cost. vale a superare ciò che in precedenza era stata percepita come una vera e propria lacuna della Carta fondamentale<sup>28</sup>.

Così, attraverso l'integrazione del parametro costituzionale con le disposizioni del diritto internazionale pattizio, la giurisprudenza consente di riconoscere l'illegittimità della fonte interna incompatibile con la previsione sovranazionale per violazione della c.d. "norma interposta". In questi termini, gli obblighi derivanti da un trattato internazionale si interpongono tra le norme costituzionali e le norme ordinarie, con un rinvio alla norma extrastatale, «la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro»<sup>29</sup>. L'art. 117, I comma, Cost. è, dunque, il veicolo attraverso cui è consentita l'estensione del parametro costituzionale, che viene così integrato non più soltanto dai più specifici e stringenti "vincoli comunitari", ma anche dagli "obblighi internazionali".

Nondimeno – certamente consapevole della difficoltà di evitare l'integrazione del parametro costituzionale con le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale – nella sentenza n. 50 del 2015, la Corte andava oltre, proponendo una lettura secondo cui il riferimento al c.d. "*freely elected*"

---

Una conclusione opposta, dunque, a quella che sarebbe stata accolta con le citate "sentenze gemelle".

<sup>28</sup> Corte cost., n. 349/2007, punto 6.2 del *cons. in dir.*, secondo cui con riferimento al rapporto tra norme interne e CEDU, prima della novella, all'art. 117 Cost. non era utilizzabile l'art. 10, primo comma, in quanto «non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducono principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale» (sent. n. 349/2007, punto 6.1 del *cons. in dir.*); ma non poteva nemmeno essere richiamato l'art. 11 Cost., utilizzato invece in relazione al diritto comunitario, in quanto con riferimento alla CEDU non sono rinvenibili quelle limitazioni della sovranità nazionale a cui l'art. 11 si riferisce quale presupposto per la sua operatività.

<sup>29</sup> Così, Corte cost., sent. n. 349/2007, n. 349, punto 6.2 del *cons. in dir.*

degli organi degli enti autonomi non implicherebbe l'elezione a suffragio universale e diretto.

Tuttavia – come è stato osservato – il testo della Carta non fa soltanto riferimento al “*freely elected*”, vale a dire all'esigenza che gli politici siano «*liberamente eletti*» perché sia assicurata «una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate»<sup>30</sup>. La Carta, al comma 1 dell'art. 3, specifica, inoltre, che «per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva delle collettività locali di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» e, ancora, che «tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero (cioè “*freely elected*”: n.d.a.), segreto, paritario, diretto e universale» (art. 3, comma 2)<sup>31</sup>. Se è così, dunque, il riferimento ad un *suffragio libero* è cosa diversa dall'*elezione diretta*, che è prescritta, subito dopo, nella medesima disposizione. La Carta europea dell'autonomia locale sul punto appare, quindi, chiara, mentre assai meno chiaro sembra il percorso argomentativo che ha portato la Consulta ad escluderne il carattere precettivo.

Ad ogni modo – a prescindere dal carattere vincolante o meno della Carta europea dell'autonomia locale, nonché della possibilità di garantire, anche con meccanismi elettivi di secondo grado, il ruolo delle autonomie locali quale strumento di partecipazione dei cittadini alla vita del complessivo ordinamento repubblicano (art. 114 Cost.) – non si può certo giungere ad affermare che sia conforme alla stessa Carta, addirittura, la preclusione della possibilità di scelta del sistema di legittimazione (diretto o indiretto) degli

---

<sup>30</sup> A. STERPA-F. GRANDI-F. FABRIZZI-M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7/2015, 4 ss.

<sup>31</sup> Ancora A. STERPA-F. GRANDI-F. FABRIZZI-M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015*, cit., 4 ss.

organi politici degli enti di area vasta, soprattutto da parte di una Regione a statuto speciale con potestà legislativa esclusiva sulla materia.

Sullo sfondo dell'intera vicenda restano gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, evocati quasi come clausola di stile nella sentenza 168/2018. In questo caso, però, si comprende il basso profilo scelto nella motivazione della Consulta: le politiche di c.d. *spending review* non potevano, ragionevolmente, essere considerate in pericolo per la previsione di un'indennità per i soli Sindaci metropolitani e per i Presidenti dei liberi Consorzi direttamente eletti, come previsto nella legge siciliana n. 17/2017. Del resto, è sempre complicato operare un bilanciamento tra contrapposti interessi quando sono in discussione i normali costi della democrazia.