

**A VOLTE NON TORNANO PERCHÉ... NON POSSONO PIÙ TORNARE:
I PRESIDENTI E I CONSIGLI DELLE CITTÀ METROPOLITANE
E DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI SICILIANI E LA LORO IMPOSSIBILE
ELEZIONE DIRETTA. COMMENTO A CORTE COST. N. 168/2018**

ANTONIO SAITTA
(Ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Messina)

Data di pubblicazione: 25 marzo 2019

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda all’esame della Corte costituzionale. – 3. La decisione della Corte. – 4. I liberi Consorzi ai quali la Corte sembra credere. – 5. La legge Delrio, da “legge ponte” a norma “paracostituzionale”. – 6. L’ente intermedio della Legge Delrio e ciò che resta dell’autonomia legislativa regionale siciliana.

1. Introduzione

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale scrive, per usare le parole dello stesso giudice delle leggi, l’«ultimo atto di un travagliato *iter* di riforma, connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014, in alcuni suoi contenuti, peraltro, addirittura anticipata dalla legge della Regione Siciliana 27 marzo 2013, n. 7 (Norme transitorie per l’istituzione dei liberi Consorzi comunali)». La commedia della riforma degli enti di area vasta siciliani, però, non si conclude qui perché la sentenza della Corte obbliga il legislatore siciliano a porre nuovamente mano alla materia con l’auspicio che la prossima possa essere la volta buona per dare stabilità organizzativa e identità istituzionale ad un ente che dal 2013, sull’onda emotiva di un poco accorto dibattito mediatico e politico, ha subito innumerevoli riforme, una peggiore dell’altra, che l’hanno condotta in una condizione di vita vegetativa con enorme danno per i servizi che gli sono affidati e per gli stessi lavoratori che si trovano in una condizione di incertezza e sostanziale precarietà.

2. La vicenda all’esame della Corte costituzionale

In quest’ultimo caso la Corte è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale della L.r. 11 agosto 2017, n. 17, con la quale il legislatore siciliano era intervenuto in modo significativo sulla sua precedente legge 4

agosto 2015, n. 15. Dopo tanti annunci e mini-interventi normativi¹, aveva provato a istituire anche in Sicilia le Città metropolitane e i liberi consorzi comunali previsti dall'art. 15 dello Statuto di autonomia configurando – sia pure con evidenti e gravissimi errori tecnici – un modello originale di governo. In 53 articoli, i due enti intermedi venivano disciplinati come istituzioni di secondo grado i cui vertici sarebbero stati eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni interessati. Tra le numerose incongruenze nascoste tra le pieghe della legge, però, si prevedeva, ad esempio, che il voto di un sindaco o di un consigliere comunale di un grande comune fosse eguale a quello di un piccolo paesino di poche centinaia di abitanti. Non si teneva neppure conto della condizione di quei comuni i cui organi politico-amministrativi erano commissariati e del fatto che, a causa delle variazioni introdotte da varie miniriforme intervenute in materia di composizione dei consigli, alcuni enti di identica classe dimensionale si trovavano contemporaneamente ad avere un numero diverso di consiglieri in carica in ragione della legge elettorale vigente al momento in cui si era proceduto al loro rinnovo. Insomma, si trattava di una legge inapplicabile, tant'è che la convocazione delle elezioni degli organi di vertice, prevista dall'art. 6, doveva essere ripetutamente rinviata anche in ragione del fatto che il Governo aveva impugnato il testo normativo proprio nella parte in cui non prevedeva un sistema di voto

¹ Negli ultimi anni le leggi per la riforma delle province e l'istituzione delle Città metropolitane sono state numerosissime e non sono giunte ad un risultato definito e stabile: Lr. 27 marzo 2013, n. 7, L.r. 24 marzo 2014, n. 8, L.r. 3 ottobre 2014, n. 24, L.r. 4 agosto 2015, n. 15, L.r. 1 aprile 2016, n. 5, L.r. 17 maggio 2016, n. 8, L.r. 29 dicembre 2016, n. 27, L.r. 26 gennaio 2017, n. 2, L.r. 11 agosto 2017, n. 17, L.r. 18 aprile 2018, n. 7.

ponderato e nelle parti in cui si discostava significativamente dall'impianto della L. 7 aprile 2014, n. 56².

Senza attendere lo scontato verdetto della Corte costituzionale, l'Assemblea regionale siciliana approvava la L.r. n. 5 del 2016 per introdurre una forma di voto ponderato per i sindaci e i consiglieri comunali ma a distanza di poche settimane, con la l.r. n. 8, prevedeva che il Sindaco del capoluogo sarebbe stato, di diritto, il sindaco metropolitano, così avvicinando in parte il modello di *governance* a quello previsto dalla legge Delrio.

Con la legge n. 17 del 2017, però, il legislatore siciliano interveniva in dichiarata controtendenza rispetto all'impianto normativo nazionale, prevedendo l'elezione diretta del sindaco (art. 1) e del consiglio del libero consorzio (art. 3) nonché delle città metropolitane (artt. 2 e 4), riconoscendo un'indennità di carica per gli organi degli enti (art. 6) e attribuendo un numero di componenti dei consigli dei liberi consorzi e dei consigli metropolitani superiore rispetto a quanto disposto dalla L. n. 56 del 2014 per il resto d'Italia (artt. 3 e 4).

Com'era prevedibile, la legge è stata impugnata dal Governo pressoché integralmente, per violazione degli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lett. p), e terzo della Costituzione, «– in relazione ai “principi di grande riforma economica e sociale” di cui all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, nonché 67, 69 e 84 della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) – e con 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».

² La questione è stata definita con sentenza n. 277 del 2016 di dichiarazione della cessata materia del contendere.

Nella prospettazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la legge siciliana sarebbe intervenuta su punti già disciplinati dalla legge Delrio con disposizioni di principio da considerarsi norme fondamentali di riforma economico-sociale «con conseguente 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».

La difesa della Regione ha controdedotto a questa censura rilevando come, in via generale, la legge Delrio non contenga principi in grado di limitare la potestà primaria della Regione siciliana in questa specifica materia, anche perché l'art. 1, comma 22, della stessa L. n. 56 del 2014 contempla la possibilità per gli statuti delle Città metropolitane di prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

3. La decisione della Corte

Le censure della Presidenza del Consiglio sono state integralmente accolte in sentenza. La Corte, infatti, dopo aver respinto le eccezioni pregiudiziali della Regione, ha preliminarmente ricondotto la legge n. 56 del 2014 all'esercizio della potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p, Cost., in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Si tratta, peraltro, di una potestà che lo Stato era tenuta obbligatoriamente ad esercitare perché, così come già chiarito con la sentenza n. 50 del 2015, la previsione della Città metropolitana da parte del novellato art. 114 Cost. rendeva costituzionalmente necessario un intervento normativo perché il nuovo ente non avrebbe potuto «avere modalità di disciplina e struttura diversificate da

Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali».

Lungo questa prospettiva, secondo la Corte l'elezione di secondo grado del vertice dell'ente «rientra, “tra gli aspetti essenziali” del complesso disegno riformatore che si riflette sulla legge stessa», risponde ad un unico disegno di «semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali» e anche «ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta».

Neppure la possibilità di introdurre tramite gli statuti delle Città metropolitane l'elezione diretta degli organi cui si era appellata la difesa regionale richiamando l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014 vale ad inficiare, secondo l'argomentazione della sentenza in esame, la fondatezza delle censure mosse dal Governo contro la legge siciliana. Infatti, la legge Delrio subordina questa ipotesi al verificarsi di una serie di condizioni normative e politico-istituzionali del tutto pretermesse nel caso della l.r. n. 17 del 2017 in esame. Secondo la legislazione statale, infatti, l'elettività diretta del sindaco e del consiglio metropolitano può essere introdotta negli statuti solo in base ad un sistema elettorale previsto con legge statale e dopo aver proceduto alla suddivisione (la legge parla di “articolazione”) del territorio del capoluogo in più comuni a conclusione di un complesso procedimento che vede la proposta del consiglio comunale approvata dai cittadini mediante referendum. Si tratta, come appare evidente, di condizioni non solo allo stato del tutto assenti, ma – nota la Corte – per la loro complessità e gravosità «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».

Affermati questi principi, è stato davvero agevole per la Corte dichiarare l'incostituzionalità delle altre norme censurate perché lontane dal modello

posto dalla legge Delrio dell'ente di area vasta e ciò proprio su quei profili che erano stati tra quelli politicamente più qualificanti della riforma in questione: il numero dei componenti degli organi di governo e la gratuità delle cariche. In particolare, la Corte riconnette quest'ultima caratteristica dei mandati sia all'identificazione del sindaco metropolitano con quella del sindaco del capoluogo, già percettore di una indennità di carica che con il principio delle elettività di secondo grado; il numero dei componenti, con la necessità di non creare appesantimenti ingiustificati e ulteriori costi «anche in termini di rimborsi delle spese vive».

Alla luce di tali principi, la conclusione è impietosa³, per «la conseguenza che – nel prevedere che, nella sola Regione Siciliana, il numero dei componenti degli organi territoriali consiliari possa superare quello stabilito, sulla base di prefissati criteri, dal legislatore statale – la normativa regionale viola, anche per tal profilo, i richiamati parametri costituzionali».

4. I liberi Consorzi ai quali la Corte sembra credere

La questione relativa ai “liberi consorzi”, ossia agli enti di area vasta previsti dalla legge siciliana per i territori non ricompresi nelle tre Città metropolitane è risolto, a dire il vero, assai sbrigativamente dalla Corte. Forse troppo.

³ In dottrina la decisione è stata commentata in termini ironici: R. DI MARIA, *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)*, su questa *Rivista*, 3/2018 e 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 corso di stampa su *Le Regioni*, 2018.

Infatti, dopo aver concluso il ragionamento circa la riconducibilità del principio di elezione indiretta degli organi delle Città metropolitane tra i limiti della potestà legislativa regionale⁴, la Corte applica questi stessi principi al caso dei liberi consorzi in modo sostanzialmente apodittico: «e ciò a prescindere dall'ulteriore profilo di contrasto – diretto – delle nuove disposizioni regionali sulla elezione a suffragio universale del Presidente e del Consiglio del libero Consorzio comunale con l'art. 15 dello statuto di autonomia della Regione Siciliana, che ha riconfigurato le “soppress[e]” circoscrizioni provinciali su base, appunto, di ‘consorzi’ tra comuni».

Si tratta di un aspetto che, invero, avrebbe meritato un maggiore approfondimento. Infatti, lo Statuto siciliano – che è bene ricordare sempre, è anteriore alla stessa Costituzione repubblicana e mai con questa organicamente coordinato come pure avevano opportunamente previsto sia il R. D.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, che la L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2 che, nuovamente, l'art. 10, della L. cost. n. 3 del 2001 – aveva previsto la soppressione delle province nell'Isola e la loro sostituzione con non meglio definiti «liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia

⁴ Com'è noto, ancorché l'art. 14 dello Statuto siciliano indichi come limite della potestà esclusiva regionale soltanto le leggi costituzionali dello Stato e le «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», la giurisprudenza costituzionale ha da sempre ricondotto tale disposizione al limite generale della potestà piena delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». In argomento, G. SILVESTRI, *Commento a Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto sicilia)*, in *Commentario della Costituzione. Disposizioni transitorie e finali*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 332 e AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Torino, 2012, 158 ss. In generale, sul limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali quale limite alla potestà legislativa primaria, G.A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico-sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove aut.*, 2005, 639 ss. In giurisprudenza, tra le tantissime, cfr. C. Cost., n. 153 del 1995 e 212 del 2017.

amministrativa e finanziaria». La norma, in realtà ispirata soprattutto ad una storica polemica verso il ruolo dei prefetti quali organi di controllo statale sulla vita politica isolana più che all'avvertita necessità di costituire un'originale forma di ente intermedio⁵, è rimasta per forza di cose sostanzialmente inattuata anche perché la Costituzione ha, com'è noto, previsto all'art. 114 la provincia quale ente intermedio e tutta la legislazione, nazionale e regionale, si è adeguata a quel modello. Tuttavia, la legislazione siciliana, pur avendo ben presto recepito l'organizzazione provinciale al pari del resto del Paese, ha sempre differenziato significativamente il proprio modello di ente di area vasta rispetto a quello vigente nel continente, sia per quanto concerneva il sistema elettorale che, seppur in misura minore, per le competenze e l'organizzazione⁶.

Quindi, a fronte di una tradizione legislativa regionale diversificata avuto riguardo all'ordinario ente intermedio, il semplice richiamo effettuato in sentenza alle peculiarità del libero Consorzio comunale *ex art. 15* dello Statuto sembra davvero sbrigativo se non addirittura fuorviante. Da un lato, infatti, la Corte richiama la novella dell'art. 114 Cost. per affermare la

⁵ Cfr. A. TIGANO, *Il libero consorzio tra Regione e Comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1330, G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova Provincia regionale: i liberi consorzi dello Statuto siciliano*, in *Nomos*, 1988, 83 ss., AA.VV., *Le province regionali in Sicilia: esperienze, problemi, prospettive*, a cura di G.C. De Martin, in *Quaderni delle Autonomie*, Roma 1989, 169, nonché, nella letteratura più recente O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *w.federalismi.it*, 12/2018, 4 ss., interessante anche per il quadro riassuntivo delle varie riforme degli enti intermedi che si sono succeduti nel corso della XVI legislatura dell'A.R.S., e F. GIUFFRÈ, *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)*, in questa *Rivista*, 3/2018, spec. 5 ss.

⁶ In tema si rinvia a F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo*, cit., spec. 9 ss.

doverosità della istituzione delle Città metropolitane – per di più – sulla base di un modello omogeneo per tutto il territorio nazionale; poi, avuto riferimento alle Province – anch’esse espressamente menzionate dall’art. 114 Cost. quali enti (necessari) di autonomia locale – sembra affermare la doverosità di istituire in Sicilia il modello del “consorzio” tra Comuni originariamente previsto nello Statuto, così avallando la possibilità che per questo ente sia possibile una così forte asimmetria rispetto al modello (di ente intermedio) vigente nel resto del territorio nazionale.

In sostanza pare che la Corte giunga a due approdi opposti: se tutti e due gli enti (Città metropolitane e province) sono previsti nel medesimo art. 114 Cost. novellato (ben cinquantacinque anni dopo l’emanazione dello Statuto siciliano), anche in Sicilia è necessario attuare per la Città metropolitana l’unico modello previsto dalla legge statale, mentre per l’ente intermedio prevale l’originaria previsione statutaria che «ha riconfigurato le “soppress[e]” circoscrizioni provinciali su base, appunto, di ‘consorzi’ tra comuni».

Da questa asimmetria di modelli, appare indebolito un altro punto essenziale della pronuncia in commento a proposito della dichiarazione di incostituzionalità delle varie norme relative ai “liberi consorzi” così come configurati dalla L.r. n. 17 del 2017. Se, infatti, per questi enti intermedi si deve continuare ad avere come principale riferimento il modello consortile disegnato dall’art. 15 dello Statuto, perché si devono prendere egualmente come parametri interposti nel giudizio di costituzionalità le norme contenute nella legge Delrio per le province? Non sarebbe il caso di riconoscere alla Regione siciliana un ambito di discrezionalità legislativa maggiore data l’originalità del modello di ente intermedio prevista in Statuto?

Per dirla tutta, con la sentenza in commento la Corte ha, di fatto, omologato il modello di ente intermedio siciliano a quello delle “province” esistenti per il resto del Paese così come configurate dalla legge Delrio e il riferimento ai “liberi consorzi comunali” previsti dall’art. 15 dello Statuto è

solo un richiamo nominalistico che si sarebbe potuto risparmiare a tutto vantaggio della linearità della motivazione e con buona pace delle letture “originaliste” dello Statuto del 1946 che ricorrentemente ci si ostina a voler dare.

Infatti, come ho già provato ad argomentare altrove⁷, a me pare che l’espressione “libero Consorzio comunale” sia, dopo l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, un mero relitto lessicale, in tutto e per tutto identificativo, sul piano istituzionale, dello stesso ente che nel resto d’Italia (e nella stessa Isola prima che nel 2013 prendesse l’avvio questo caotico e incompiuto processo riformatore) è appellato “Provincia”: lo impone la menzione esplicita contenuta nell’art. 114 Cost., sia nel testo originario che in quello novellato del 2001, lo suggerisce il canone dell’interpretazione costituzionalmente conforme che si deve applicare anche nella lettura dello Statuto siciliano nonché – sia consentito, dirlo – la “natura delle cose”. L’esperienza ha dimostrato, infatti, come siano stati del tutto velleitari i tentativi di realizzare un ente intermedio che fosse diverso nella sostanza dalla provincia e che, come l’espressione altamente suggestiva rievoca, possa davvero avere la forma “libera” di un consorzio. Se le parole usate nello Statuto devono avere un senso, i comuni dovrebbero essere davvero in condizione di scegliere a propria discrezione se consorziarsi e con chi, per quali finalità, in quali tempi e con quali forme. Sono passati settantatré anni dall’entrata in vigore dello Statuto e, come si è visto in occasione della riforma del 1986⁸ e di quella di cui qui si discorre, la previsione dell’art. 15, invece, ha portato o ad un ente sostanzialmente identico al modello provinciale valido

⁷ A. SAITTA, *La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013, e *Città metropolitane e Consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.r. n. 8 del 2014*, in *w.federalismi.it*, 12/2014.

⁸ L. 6 marzo 1986, n. 9.

nel resto del paese o a un ginepraio dal quale non si riesce a venir fuori, tantomeno con un modello di ente di area vasta dotato di una sua peculiarità organizzativa, strutturale e funzionale⁹.

5. La legge Delrio, da “legge ponte” a norma “paracostituzionale”

L'esito del giudizio costituzionale era davvero scontato: il Parlamento siciliano non poteva scegliere momento e materia peggiori per misurare gli ambiti della propria malconcia potestà normativa primaria. I principi della L.r. n. 17 del 2017 suonavano davvero in plateale contrasto, quasi una sfida, ai criteri ispiratori della riforma Delrio che, peraltro, voleva essere solo una tappa di un più ampio processo riformatore in vista della totale abolizione delle province prevista dalla riforma costituzionale affondata, com'è noto, dal referendum del 4 dicembre 2016.

L'occasione, però, è utile per fare qualche considerazione di sistema sulla legge Delrio la cui natura viene sicuramente rinforzata da questa sentenza, forse pure in misura eccessiva.

Il disegno normativo dell'intera legge era dichiaratamente provvisorio «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», come afferma esplicitamente il comma 5 dell'art. 1 della legge, ma solo in riferimento alle Città metropolitane. Il comma in questione, infatti, si premura di dichiarare di far riferimento soltanto alle Città metropolitane ricadenti nelle regioni di diritto comune mentre per quelle di competenza delle regioni speciali specifica che «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

⁹ Basti pensare alle varie leggi che si sono succedute in Sicilia dal 2013 ad oggi (richiamate sopra in nota 1) senza trovare un punto di approdo.

Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti». La sentenza in commento ha, in termini netti, chiarito che i principi della elettività di secondo grado, della gratuità delle cariche e della composizione sono da considerare inderogabili dalla legislazione regionale ma solo per i consigli metropolitani. Nulla dice, infatti, per le province.

Per queste la legge, all'art. 1, comma 51, non si preoccupa di autoqualificare le proprie norme in termini di principi generali delle riforme economico-sociali. Vi è solo la norma di chiusura al comma 145 contenente l'obbligo per le regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge. Dando forse per scontata la conclusione favorevole del processo di riforma costituzionale che contemporaneamente prendeva corpo in Parlamento, la legge si è limitata ad affermare che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

La sentenza in commento, però, in disparte il confuso richiamo all'art. 15 dello Statuto siciliano per quanto riguarda i “liberi consorzi”, pur senza dirlo espressamente valorizza in pieno il disegno della legge Delrio quale norma fondamentale di riforma economico-sociale anche per quanto concerne le province. A ben vedere, la sentenza si preoccupa di motivare l'accoglimento quasi esclusivamente in riferimento alle disposizioni della L.r. n. 17 per le Città metropolitane, ma non per il “libero consorzio tra comuni”: tuttavia, proprio perché nella legge Delrio manca una norma di autoqualificazione delle disposizioni sulle province quali «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» la Corte avrebbe dovuto argomentare le ragioni per le quali ha ritenuto di dover riconoscere simile natura anche ai principi in discussione. Probabilmente non le sarebbe stato difficile, anche in mancanza di autoqualificazione, in forza dell'obbligo di adeguamento enunciato per le regioni speciali dal comma 145 della legge n. 56 ai propri principi e anche in

ragione del fatto che quanto espresso nella sentenza n. 50 del 2015 – a proposito dell’istituzione delle città metropolitane – può essere applicato facilmente anche alla riforma delle province: sono enti espressamente (quindi, necessariamente) previsti in Costituzione e che «non potrebbe[ro], del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali».

6. L’ente intermedio della Legge Delrio e ciò che resta dell’autonomia legislativa regionale siciliana

Il destino di alcune leggi è davvero sorprendente. Nate per durare pochi mesi, non solo si trasformano in stabili – che è un classico esempio di eterogenesi dei fini piuttosto comune in Italia – ma, addirittura diventano parametri di legittimità costituzionalità. È il caso, innanzitutto dello Statuto siciliano – atto provvisorio per sua stessa autodefinizione¹⁰, emanato per fronteggiare un periodo di generale emergenza e transizione costituzionale, e che è poi diventato un punto fermo, direi imm modificabile se non tramite emendamenti puntuali o, al più, novelle e ciò non solo nella vulgata politica, ma anche, e sorprendentemente, per importanti settori della migliore cultura costituzionalistica¹¹.

¹⁰ Sia consentito rinviare ad A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, in AA.VV., *Le Autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Soveria Mannelli 2010, 227 ss.

¹¹ Mi riferisco, ad esempio, all’esito delle giornate di studio svoltesi a Messina nei giorni 16-17 marzo 2017 che si sono risolte nella redazione di una ipotesi di riforma dello Statuto siciliano mediante modifiche al testo del documento oggi vigente e i cui atti si possono trovare in AA.VV.,

La stessa sorte, a quanto pare, tocca adesso alla legge Delrio, nata come una specie di “legge ponte”, almeno nella parte riferita alle province, nelle more che si concludesse il processo di riforma costituzionale portato avanti nel corso della XVII legislatura¹², e adesso promossa due volte: una prima, dalla sentenza costituzionale n. 50 del 2015 quale «legge costituzionalmente necessaria»; una seconda con la sentenza che qui si commenta come parametro interposto di legittimità costituzionale nella concreta configurazione degli organi di governo di tutti gli enti territoriali di area vasta.

Da ciò, discende la necessità di capire quale sia la forza effettiva, soprattutto dal punto di vista passivo, della legge Delrio. Da quello attivo, infatti, il quadro è, alla luce delle due sentenze appena richiamate, abbastanza chiaro: il modello organizzativo delineato dalla legge n. 56 del 2014 sia per le Città metropolitane che per le province costituisce un limite ad ogni forma di legislazione regionale ed anche le regioni a statuto speciale, dotate di autonomia legislativa piena in materia di organizzazione di enti locali, non se ne possono discostare nei contenuti. Le future riforme degli enti intermedi, quindi, dovranno passare necessariamente da una preventiva modifica della legge Delrio e, in attuazione della potestà individuata dall’art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., costituiranno i confini entro i quali si

Per un nuovo Statuto della Regione siciliana, a cura di A. Ruggeri, G. D’Amico, L. D’Andrea, G. Moschella, Torino 2017.

¹² La stessa Corte costituzionale, così si esprime a proposito delle finalità perseguite dalla legge: «Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L’intervento – che peraltro ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale – è stato necessariamente complesso» (C. cost., sent. n. 50 del 2015).

potranno muovere le leggi delle regioni, anche se dotate di potestà esclusiva in materia di enti locali in base a norme statutarie che si dovranno misurare con la realtà della specialità quale si è concretamente configurata in forza delle interpretazioni fornite dalla Corte costituzionale che – piaccia o meno – ha ormai circoscritto in ambiti angusti e sostanzialmente subordinati, gli ambiti della potestà legislativa in questi – come in numerosi altri – settori di competenze¹³.

In sostanza, l'idea autonomistica che l'A.R.S. voleva ri-affermare con la L.r. n. 17 del 2017 si è rivelata un boomerang e gli ambiti di potestà normativa della Regione siciliana ne sono risultati ancor più ridimensionati: chissà se oggi la Corte costituzionale, alla luce dei principii appena affermati con la sentenza n. 168 del 2018, lascerebbe “passare” una legge che, come fu per la L.r. n. 7 del 1992 in tema di elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, facesse da battistrada per le successive riforme nazionali? Temo proprio di no!

Per concludere, sarebbe davvero il caso che anche il legislatore siciliano cominciasse a fare i conti con la realtà e legiferasse di conseguenza per non disperdere in operazioni velleitarie i residui margini della potestà normativa

¹³ Si pensi, solo per fare qualche esempio di più immediata evidenza riferito alla Regione siciliana, al caso della potestà in materia urbanistica, per la quale la L.r. 27 dicembre 1978, n. 71 annunciava la «emanazione di una organica disciplina» regionale e che, alla fine, si è dovuta accontentare del recepimento del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, effettuato quindici anni dopo con la L.r. 10 agosto 2016, n. 16. Le pochissime modifiche introdotte dal legislatore regionale al T.U. sull'edilizia sono state annullate pressoché integralmente dalla Corte costituzionale con sentenza n. 232 del 2017. Un altro importante richiamo può essere alla materia degli appalti pubblici, nella quale dalla disciplina dettata con varie leggi regionali, si è passati al rinvio dinamico del codice degli appalti (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) ad opera dell'art. 1, comma 1, L.r. 12 luglio 2017, n. 12, anche in ragione degli stringenti condizionamenti imposti dalla normativa europea.

ancora esistenti e, nel caso specifico degli enti di area intermedia, per non lasciare ancora nel limbo enti essenziali quali sono le province e le Città metropolitane.