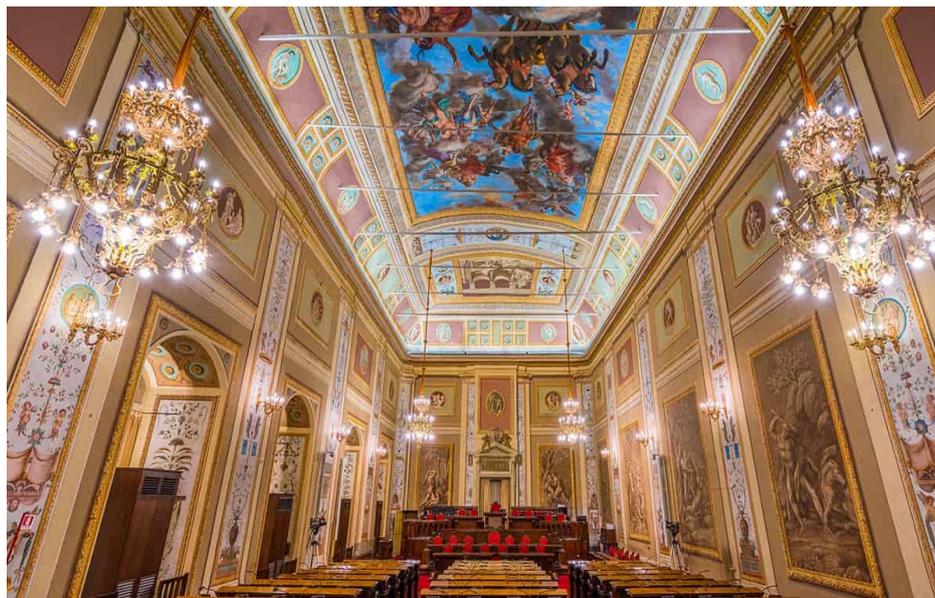




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Dossier sui disegni di legge

DDL N. 815

Disciplina degli organi di governo degli enti di area vasta e per l'elezione diretta
dei loro componenti

Documento n. 8 - 2024

Servizio Studi
XVIII Legislatura - Ottobre 2024



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Indice

SCHEDA INFORMATIVA	4
NOTA INTRODUTTIVA.....	5
SCHEDA DI LETTURA	7

SCHEDA INFORMATIVA

Numero	815
Titolo	Disciplina degli organi di governo degli enti di area vasta e per l'elezione diretta dei loro componenti
Iniziativa	Parlamentare
Settore di intervento	Ordinamento degli enti locali di area vasta
Numero di articoli	7
Commissione competente	I – Affari Istituzionali
Commissione per il parere	II – Bilancio

NOTA INTRODUTTIVA

Quadro costituzionale delle competenze

In tema di Province e Città metropolitane occorre avere riguardo, prima di tutto, alla disciplina costituzionale vigente, costituita dalle norme recate dal **Titolo V della Parte seconda della Costituzione**, come risultanti a seguito della modifica operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, cui si aggiungono per la Regione Siciliana le disposizioni recate in materia di liberi Consorzi comunali dallo Statuto speciale di autonomia.

In questa cornice costituzionale **le Province sono collocate accanto** (e sullo stesso piano) **ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni e financo allo Stato**, come **enti costitutivi della Repubblica** (art. 114, co. 1, Cost.). Esse (al pari dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni) sono definite come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art. 114, co. 2, Cost.). I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite» (art. 117, co. 6, Cost.).

Com'è noto, l'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., stabilisce che spetta alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina, tra l'altro, delle seguenti materie: **“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”**.

Con specifico riferimento agli enti di area vasta, il legislatore nazionale ha esercitato le competenze legislative esclusive per il tramite della legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio) il cui articolo 1, comma 5, ha previsto che i principi in essa recati valessero **“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". Allo stesso tempo, l'articolo 1, comma 145, della medesima legge, con una previsione di carattere più generale, ha stabilito che "Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge".

Per quel che attiene alla competenza in materia della Regione Siciliana, questa è dotata di competenza legislativa esclusiva in tema di **"regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative"** (art. 14, comma unico, lett. o), dello Statuto speciale) e in materia di **"circoscrizioni, ordinamento e controllo degli enti locali"** (art. 15, comma 3, dello Statuto speciale). L'esercizio delle competenze legislative esclusive, anche in materia di ordinamento degli enti locali, **deve comunque esplicitarsi, però, nel rispetto dei limiti di cui all'art. 117, comma 1, Cost. (Costituzione, vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e obblighi internazionali), nonché nel rispetto della normativa statale espressiva delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica e dei principi generali dell'ordinamento giuridico.** Quest'ultimo limite, com'è noto, pur essendo ora espressamente previsto dallo Statuto speciale di autonomia della Regione siciliana solo con riferimento alla legge regionale che disciplina l'elezione dei deputati dell'ARS, è ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale pacificamente applicabile alla Sicilia alla pari delle altre Regioni speciali con riguardo alle materie di competenza esclusiva di cui agli artt. 14 e 15 St. (**ex multis, Corte cost., sent. n. 263 del 2016**).

SCHEDE DI LETTURA

L'articolo 1 chiarisce le finalità del DDL, il carattere rappresentativo degli enti di area vasta e prevede l'elezione a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale dei componenti degli organi consiliari dei liberi consorzi e delle città metropolitane.

L'articolo 2 individua gli organi di governo dei liberi consorzi, ossia il Presidente la giunta e il consiglio del libero consorzio, unitamente alle rispettive funzioni.

In particolare, il Presidente del libero consorzio, eletto dai cittadini al pari del consiglio secondo il sistema elettorale già previsto dalla legge regionale n. 35 del 1997 richiamata dal successivo articolo 4 del DDL, assume le funzioni di legale rappresentante dell'ente, presiede la giunta, ne cura l'esecuzione degli atti e sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi.

Il Presidente nomina gli assessori, fra cui un vicepresidente, fino a raggiungere una composizione della giunta – organo esecutivo dell'ente – pari ad un terzo del numero di consiglieri. La disposizione garantisce la rappresentanza di entrambi i generi in seno alla giunta stabilendo che **nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico. Si prevede, altresì, l'incompatibilità tra la carica di assessore del libero consorzio e quella di componente del consiglio.**

Viene poi disciplinata la composizione del consiglio del libero consorzio, il quale è composto da 25 membri nei consorzi con popolazione fino a 400.000 abitanti e da 30 componenti in quelli con una popolazione superiore e si prevede, altresì, che il Presidente e il consiglio durino in carica cinque anni.

L'articolo 3 disciplina gli organi della città metropolitana, Presidente, giunta e consiglio metropolitano, con una normativa sostanzialmente analoga a quella prevista per i corrispondenti organi dei liberi consorzi. **Il numero di consiglieri è determinato in 35 per le città metropolitane con meno di un milione di abitanti, in 40 per quelle con popolazione maggiore.**

L'articolo 4 disciplina il sistema elettorale degli organi dei liberi consorzi e delle città metropolitane rinviando alle disposizioni della legge regionale n. 35 del 1997, ossia

al sistema elettorale già previsto per gli organi delle Province regionali prevedendo, altresì, che nella composizione delle liste per l'elezione dei consigli dei due enti di area vasta nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore a due terzi dei componenti della stessa lista, con arrotondamento all'unità superiore in caso di cifra decimale pari o superiore a 0,5 ed all'unità inferiore in caso di cifra decimale inferiore a 0,5.

L'articolo 5 dispone abrogazioni e modifiche di norme. In particolare, i commi 1 e 2, modificano la legge regionale n. 15 del 2015 in modo da attribuire ai consigli, rispettivamente del libero consorzio e metropolitano, le competenze relative all'adozione ed alla modifica degli statuti dell'ente. Al comma 3 viene invece disposta l'abrogazione espressa delle disposizioni della legge regionale n. 15 del 2015 ritenute incompatibili con il nuovo assetto degli organi di governo recato dal DDL in esame.

L'articolo 6 reca una serie di disposizioni transitorie e finali. In particolare si prevede che, in sede di prima applicazione, l'elezione di Presidenti e consigli degli enti di area vasta si tenga nell'ambito dell'ordinario turno elettorale primaverile e che dette elezioni siano convocate con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore delle autonomie locali e della funzione pubblica, da emanarsi non oltre il quarantacinquesimo giorno rispetto a quello della votazione.

Nelle more dell'adozione di apposito provvedimento legislativo, la disposizione in esame dispone l'applicazione a liberi consorzi e alle città metropolitane della disciplina vigente per i Comuni in materia di dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione e decesso nonché in materia di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente dell'ente (articoli 11 e 10 della legge regionale 15 settembre 1997, n.35).

Il comma 3 prevede che in tema di *status* dei componenti degli organi degli enti di area vasta, quindi anche in tema di condizione giuridica degli amministratori, aspettative, indennità, permessi e licenze, rimborsi di viaggio, trovi applicazione la disciplina recata, per gli amministratori locali, dal Capo II della legge regionale n. 30 del 2000.

Il comma 4 prevede che entro il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del DDL in esame, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 9 maggio 1969, n.14 e

successive modifiche ed integrazioni, con decreto del Presidente della Regione su proposta dell'Assessore della funzione pubblica e delle autonomie locali, **si provveda all'aggiornamento della tabella dei collegi elettorali e del numero di seggi da attribuirsi a ciascun collegio.**

Il comma 5 reca una disposizione di copertura finanziaria **degli oneri per lo svolgimento delle elezioni per gli organi di vertice dei predetti enti di area vasta** a valere sulle disponibilità di cui al capitolo 190515 (missione 1, programma 7) del bilancio della Regione.

Il comma 6 dispone che per quanto non espressamente disciplinato dal DDL in esame trovano applicazione, in quanto compatibili, le previsioni di cui alle leggi regionali 9 maggio 1969, n.14, 6 marzo 1986, n.9, 1 settembre 1993, n.26 e 15 settembre 1997, n.35 e loro successive modifiche ed integrazioni.

Si osserva che la disciplina sin qui complessivamente descritta presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto riproduce sostanzialmente quella già a suo tempo approvata con la legge regionale 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), **impugnata dal Governo statale e poi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2018 in quanto contrastante con i principi recati dalla legge c.d. Delrio.** Con la legge regionale in parola, infatti, il legislatore regionale nel 2017 aveva inteso prevedere:

I) un procedimento elettorale a suffragio universale e diretto per l'elezione del Presidente del libero Consorzio comunale (artt. 1 e 5), per il Sindaco metropolitano (artt. 2 e 5), per il Consiglio del libero Consorzio comunale (artt. 3 e 5) e per il Consiglio metropolitano (artt. 4 e 5);

II) un numero di componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano superiore a quello previsto dalla legislazione statale (artt. 3 e 4);

III) la corresponsione al Presidente del libero Consorzio comunale e al Sindaco metropolitano di un'indennità di carica pari a quella spettante al Sindaco del Comune capoluogo del relativo libero Consorzio comunale o della relativa Città metropolitana (art. 6);

IV) la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale (art. 7, lettere b, c, ed e).

La Corte costituzionale, nell'accogliere la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale dallo Stato, con la sentenza n. 168 del 2018 ha evidenziato che *«Il “modello di governo di secondo grado”, adottato dal legislatore statale, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione, rientra, tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore che si riflette nella legge stessa. I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»* (punto 4.3 cons. dir.).

Quanto poi alla possibilità che gli statuti della città metropolitana possano prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, la Corte ha avuto modo di sottolineare 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”*.

Concludendo, quanto alla possibilità per la Regione siciliana di distaccarsi dalle scelte compiute a livello nazionale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in tema di enti locali, la Consulta ha affermato che *“Le disposizioni sulla elezione indiretta*

degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014, si qualificano, dunque, come «norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che, in base all'art. 14 dello statuto speciale per la regione siciliana, costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo» (sentenza n. 153 del 1995; nello stesso senso sentenza n. 265 del 2013)».

Successivamente, la Corte costituzionale **con la sentenza n. 240 del 2021** ha rivolto **un significativo monito** al legislatore **sollecitando una modifica normativa** che assicuri il rispetto del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'attività di indirizzo politico-amministrativo della Città Metropolitana e garantisca il connesso principio di responsabilità politica degli organi del suddetto ente di area vasta, nonché la rappresentatività dell'organo di vertice dell'ente in questione. **Il monito in parola aveva ad oggetto la disposizione per cui ricopre di diritto la carica di Sindaco metropolitano il sindaco del comune capoluogo entro cui ricade la Città metropolitana (articolo 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 c.d. Delrio come riprodotto dall'articolo 13 della legge regionale n. 15 del 2015).**

Il giudice delle leggi nella pronunzia 240 del 2021 ha argomentato la propria decisione sulla base della circostanza che il meccanismo di identificazione del Sindaco Metropolitano con quello del Comune capoluogo poteva giustificarsi in sede di prima attuazione del nuovo ente di area vasta e in ragione della previsione legislativa che consentiva agli statuti della Città Metropolitana di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco (in tal senso si era espressa già con la sent. n. 50 del 2015).

Le suddette argomentazioni paiono superate, a giudizio della Corte, in ragione di una pluralità di argomenti.

In primis, in considerazione del fatto che sia trascorso un ampio lasso di tempo rispetto all'istituzione del nuovo ente di area vasta.

In secundis, per la complessità del meccanismo previsto dalla legge c.d. Delrio teso ad introdurre nello Statuto della Città Metropolitana l'elezione del Sindaco e per il fatto che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale per consentire la

suddetta elezione non sia intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione.

Inoltre, **la Corte evidenzia che la necessità di un riassetto normativo della materia è dovuta anche al fatto che la mancata soppressione delle Province**, a seguito del referendum costituzionale del 2016, ha reso *“del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province”* ove si è prevista un’elezione di secondo grado del Presidente della Provincia (in Sicilia Liberi Consorzi).

La Consulta ha sollecitato, dunque, l’intervento del legislatore nel senso anzidetto, evidenziando “l’esistenza una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell’elezione, diretta o indiretta, ovvero dall’introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano)”.

Si rammenta, inoltre, che con la successiva sentenza n. 136 del 2023 la Corte si è nuovamente soffermata, seppur incidentalmente, sulla questione delle modalità di elezione del sindaco metropolitano sottolineando, come già rammentato, che *“il continuo rinvio dell’elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo. Non il sindaco metropolitano, individuato ope legis nel sindaco del comune capoluogo: soluzione questa già censurata da questa Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretato l’intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell’eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni più volte ricordato”* (3.6.2. cons. dir.).

Detto ciò, si osserva che la sentenza n. 240 del 2021 con il monito da essa recato, pur riguardando la normativa regionale siciliana, si rivolge in realtà principalmente al legislatore statale in ragione del fatto che l'attuale normativa siciliana coincide con quella recata dalla legge Delrio. **Ciò non pertanto, anche alla luce di quanto affermato dalla sentenza n. 136 del 2023 nel passaggio appena citato, si deve evidenziare come anche nella Regione siciliana, così come a livello statale, permanga una disparità di disciplina tra le modalità di scelta, tramite elezione di secondo grado, del Presidente del Libero Consorzio e la designazione di diritto del sindaco del comune capoluogo come sindaco Metropolitano** che si ripercuote sul principio di rappresentatività dell'organo in questione e sui cittadini della Città metropolitana destinatari dell'attività di indirizzo politico-amministrativo, posto che i confini dell'ente di area vasta in questione non corrispondono a quelli del comune capoluogo.

Ciò detto, deve osservarsi che la perdurante vigenza della legge statale c.d. Delrio recante norme di grande riforma economico sociale impedisce al legislatore regionale di disciplinare la materia degli enti di area vasta in senso difforme dai principi recati dalla legge in questione, fatta salva la possibilità di intervenire per rimuovere la disparità tra città metropolitane e liberi consorzi riscontrata dalla Consulta e fatta oggetto di specifico monito nelle predette sentenze della Corte.

Anche in tal caso, però, il legislatore regionale potrebbe muoversi entro i limiti dei principi tracciati dalla legge n. 56 del 2014 ossia prevedendo anche per i sindaci metropolitani l'elezione di secondo grado, in luogo della coincidenza automatica tra sindaco del comune capoluogo e sindaco metropolitano, al pari di quanto già previsto per i presidenti dei liberi consorzi dalla legge Delrio e dalle corrispondenti norme della legge regionale n. 15 del 2015.

Quanto alla tecnica normativa impiegata, si segnala che il rinvio ad una molteplicità di disposizioni legislative regionali recato dal comma 6 dell'articolo 6 ritenute applicabili "per quanto non espressamente disciplinato" dal DDL in esame e "in quanto compatibili", unitamente al rinvio ad alcune disposizioni della legge regionale n. 35 del 1997 contenuto nel comma 2 del medesimo articolo 6, anche se previsto in via transitoria, determina una disciplina della materia non del tutto

organica e in astratto suscettibile di determinare lacune normative lasciando integralmente all'interprete il compito di valutare quali delle discipline richiamate risultino compatibili con il DDL in esame.