

I "Liberi consorzi di comuni" nella Regione Sicilia. Commento alla legge regionale n.7/2013

Parole-chiave: Comuni, Consorzi, Province, Regione Sicilia

Riferimenti normativi: art. 15 Statuto Regione Sicilia, l.r. Sicilia n. 7/2013

(1) La realizzazione dei liberi Consorzi di comuni. L'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, entrato in vigore il 15 maggio 1946[1], prevede che "Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali". Il 29 marzo 2013 l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato la legge n. 7 (Norme transitorie per l'Istituzione dei liberi Consorzi comunali)[2] nella quale si afferma che entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione del suddetto art. 15 dello Statuto, "disciplina l'istituzione di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali".

Per inquadrare la normativa esistente in materia di Province in Sicilia è necessaria una premessa sull'evoluzione che ha subito la disciplina in oggetto. Ripercorrendo le disposizioni alla base dell'istituzione delle Province Regionali Siciliane è difatti importante ricordare come, in forza dell'art. 15 dello Statuto, venne emanato il d.lgs. presidenziale n. 6/1955, il quale ha introdotto l'ordinamento Amministrativo degli Enti Locali nella Regione Siciliana. All'art. 17 di questo si prevede che "I Liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli attuano il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato. Con la legge che ne approva lo Statuto, il Libero Consorzio assume la denominazione di Provincia regionale contraddistinta col nome del Comune dove ha sede l'Amministrazione consortile".

In riferimento al rapporto tra Statuto speciale ed Ente intermedio è la stessa Corte Costituzionale ad aver affermato che "la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere "bilanciata" con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta - e cioè la provincia regionale - quale ente pubblico territoriale. Escluso, perciò, che la provincia regionale sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività" [3].

Con la successiva legge regionale n. 9/1986 si procedette all'abrogazione dell'art. 17 stabilendo, nella medesima legge regionale, all'art. 3, che "l'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello statuto regionale, in comuni e in liberi Consorzi di comuni denominati province regionali". L'art. 4 della suddetta legge prevede altresì che "Le province regionali, costituite dall'aggregazione dei comuni siciliani in liberi Consorzi (...) sono espressioni delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali, storicamente

integrate o suscettibili d'integrazioni intorno ad un unico polo di direzione, che consentano l'organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l'elaborazione e l'attuazione di una comune programmazione economica e sociale (...) La provincia regionale, ente pubblico territoriale, realizza l'autogoverno della comunità consortile e sovrintende, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima. Essa è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione”.

All'interno del quadro normativo esistente, e per cenni fin qui ricordato, si inserisce dunque la legge regionale n. 7/2013. Il provvedimento in oggetto fa seguito alla legge emanata appena un anno prima, la n. 14/2012, rubricata Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali. Con l'intervento del 2012 il legislatore regionale si era posto l'obiettivo d'intervenire al fine di riordinare l'Ente intermedio entro il 31 dicembre scorso, una previsione programmatica, che è però rimasta tale, vista la mancata adozione di provvedimenti successivi.

La legge n. 7/2013 è composta da un solo articolo, suddiviso in quattro commi, e ha anch'essa un carattere di tipo meramente programmatico, come già la n. 14/2012 che l'aveva preceduta. La legge fissa una scadenza di lungo periodo, affermando che entro il 31 dicembre 2013 “deve avvenire la modifica dei Consorzi di comuni oggi chiamati Province Regionali”.

Dalla lettura del testo di legge si colgono due disposizioni normative di rilievo. La prima fa riferimento al sistema di elezione degli organi di governo dei liberi Consorzi che dovrebbe, secondo l'art. 1, comma 1, avvenire “con un sistema indiretto di secondo grado”. La seconda ha a che fare con la costituzione delle Città metropolitane che, secondo la previsione del comma 1, dovrebbero essere istituite all'interno del territorio regionale. Tale disposizione non trova però alcun riferimento statutario, elemento su cui già la Corte costituzionale aveva avuto modo di esprimersi in una sentenza emanata prima della riforma del Titolo V[4].

Il dato che allo stato attuale può essere desunto come conseguenza immediata della legge n. 7/2013 è, dunque, da rintracciarsi nel solo mancato rinnovo dell'organo politico dell'Ente. L'art. 1, comma 3, prevede infatti che “al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale secondo quanto previsto dal comma 1, è sospeso il rinnovo degli organi provinciali”. In sostituzione dell'organo politico, si è previsto, ai sensi dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione siciliana[5], la nomina di un commissario straordinario da parte del Presidente della Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore Regionale per gli Enti locali, scelto tra i funzionari direttivi già in servizio presso l'Assessorato regionale.

La riforma posta in essere dall'Assemblea Regionale siciliana non cancella, dunque, l'ente intermedio, ma sostituisce alle “province regionali” i “liberi Consorzi”, prevedendo di rimodulare, senza indicare modalità e tempi, le competenze e le funzioni dell'Ente intermedio.

(2) Eventuali profili d'incostituzionalità dei progetti di legge sull'abrogazione delle Province. Una riflessione sugli eventuali profili d'incostituzionalità delle leggi nn. 14/2012 e 7/2013 e, più in generale, dei progetti di legge riguardanti l'abolizione delle province nella regione Siciliana, a cui in questa sede si accenna solamente, può partire da quanto affermato in una recente sentenza, la n. 1276/2012 del TAR Sicilia, sede di Palermo, che ha rigettato come manifestamente infondate alcune censure contro la legge regionale in esame.

La sentenza in oggetto dichiara inammissibile il ricorso presentato dalla Provincia Regionale di Ragusa avverso il provvedimento dell'Assessorato alle Autonomie Locali che, in forza della legge n. 14/2012, ha disposto il commissariamento della Provincia in funzione della futura modifica delle Province Regionali. I ricorrenti, si legge nella sentenza in oggetto, "con il secondo ed il terzo motivo di entrambi i ricorsi (Illegittimità dell'art. 1, c. 3, l.r. n. 14/2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 51, 61, 97, 114, 117, c. 1 e per violazione degli artt. 14, lett. o), 15, 16 r.d. 15/5/1946, n. 455, approvato con l. cost. 26/2/1948, n. 2) sollevano questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla norma contenuta nell'art. 1, c. 3, l.r. n. 14/2012 che ha costituito il presupposto normativo del provvedimento impugnato". La difesa dei ricorrenti afferma, tra l'altro, che "in virtù delle norme costituzionali richiamate, della Carta europea dell'autonomia locale (firmata a Strasburgo il 15/10/1985 e ratificata dall'Italia con la l. n. 439/89), e dello Statuto della Regione Siciliana, da un lato, le province non potrebbero essere soppresse, e, dall'altro lato, il riconoscimento dell'autonomia propria della provincia regionale, quale ente locale territoriale (v. l.r. n. 9/86), implicherebbe il rispetto del principio democratico per il quale è necessaria una rappresentanza politica risultante da libere elezioni generali, il che sarebbe incompatibile con il commissariamento dell'ente disposto per legge". Il Tar ha invece ritenuto che le questioni di legittimità costituzionale devono essere ritenute manifestamente infondate, in quanto "la legge regionale n. 14/2012 non sopprime in alcun modo le province regionali, ma rinvia solo ad una legge successiva (...) e d'altra parte, il principio democratico non risulta violato".

La sentenza prosegue in una valutazione sulla l. n. 9/1986 e afferma che "Il Collegio, rileva infine ad abundantiam, che l'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana (approvato con r.d.l. 15/5/1946, n. 455 e conv. con l. cost. 26/2/1948, n. 2), avente rango di legge costituzionale, recita: Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali. Detta norma attribuisce, evidentemente, una diversa configurazione all'assetto istituzionale sovracomunale rispetto a quello attualmente esistente e scaturito dalla l.r. 6/5/1986, n. 9 e s.m.i. che ha attuato la norma costituzionale solo apparentemente secundum legem nel momento in cui ha determinato l'organizzazione delle province nella Regione Siciliana, come nel resto dell'Italia, quali enti locali territoriali dotati di autonomia anche politica e non solo amministrativa e finanziaria".

Un ragionamento, quello del TAR, che sottintende la tesi di presunta incostituzionalità della legge n. 9/1986, in quanto violerebbe l'art. 15 dello Statuto della regione Siciliana. La sentenza del TAR, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso, sembra tuttavia non tener conto di quanto già sostenuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 238/2007, avente ad oggetto la materia dell'organizzazione da parte delle Regioni a statuto speciale sugli Enti locali. Nella suddetta sentenza, la Corte è stata chiamata a giudicare in merito ad un giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 1/2006 della Regione Friuli-Venezia Giulia (Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia) promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto in quella sede che, benché la Regione Friuli-Venezia Giulia, in base all'art. 4, n. 1 bis, dello Statuto, disponga di competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la legge regionale n. 1/2006 abbia ecceduto i limiti di tale competenza, violando le numerose disposizioni costituzionali evocate. La Corte ha dunque colto l'occasione per affermare che "la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico

degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o - meglio ancora - tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali». Si tratta, quindi, di valutare in concreto non già se le disposizioni impugnate disciplinino in modo diverso le funzioni o i poteri provinciali rispetto alle disposizioni del testo unico degli enti locali, bensì se esse neghino profili da valutare come essenziali per garantire l'autonomia di enti locali costituzionalmente necessari come le Province"[6].

La sentenza n. 1276/2012 del TAR Sicilia, pur non approfondendo tali profili, offre uno stimolo allo studio del rapporto tra lo statuto speciale siciliano e la Costituzione in tema di Province. Infatti, sembra opportuno chiedersi se il legislatore regionale siciliano possa effettivamente attribuire ai Consorzi di comuni solo funzioni d'indirizzo e coordinamento, senza che questo comporti, di fatto, l'abrogazione dell'ente intermedio. Il legislatore regionale, nel porre in essere una riforma che attribuisce all'ente intermedio le sole funzioni d'indirizzo e controllo, come già scritto nella legge regionale n. 14/2012, potrebbe aver violato la previsione statutaria dell'art. 15, che garantisce ai Consorzi di Comuni l'attribuzione di funzioni proprie.

In conclusione si può affermare che, allo stato attuale, anche la tanto pubblicizzata riforma siciliana prevista dalla legge n. 7/2013, che succede alla legge n. 14/2012, rimane solamente un contenitore vuoto e si dovrà attendere la successiva legge, promessa entro il 31 dicembre 2013, per comprendere nel dettaglio quanto sarà previsto in merito alla configurazione dei liberi Consorzi in sostituzione delle attuali Province Regionali.

In riferimento al provvedimento legislativo venturo, esso dovrà tenere in considerazione la realtà dell'Ente intermedio come luogo di formazione della volontà politica, dell'esercizio del potere e delle funzioni ad esso attribuite. La mancanza di tale considerazione porrebbe la scelta del legislatore in una condizione di violazione dei principi statutari e costituzionali. Infine, il legislatore regionale deve prendere atto che la legge n. 7/2013 è stata emanata senza che sia stato previsto alcun riferimento rispetto al quadro normativo già esistente rappresentato dalle leggi nn. 9/1986 (che istituiva le Province Regionali) e 14/2012. La mancata previsione di un coordinamento tra gli interventi legislativi costituisce, allo stato attuale, una condizione di assoluta incertezza che deve essere superata. Nell'adottare il provvedimento di legge di riforma delle Province il legislatore regionale dovrà inoltre tenere in debita considerazione il rapporto che sussiste tra la Costituzione e lo Statuto, esercitando il giusto bilanciamento tra i principi che vengono sanciti, in particolare dopo la riscrittura del Titolo V della Costituzione. Necessita certamente una maggiore riflessione e studio la verifica della possibilità di eliminare l'Ente intermedio, visto che la Costituzione ne garantisce la presenza e ne prevede le funzioni politiche ed amministrative proprie.

[1] Approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali nn. 1/1972 (pubblicata nella

GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 2/2001 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).

[2] La legge è stata pubblicata nella GURS del 29 marzo 2013, n. 16.

[3] Corte costituzionale, sentenza n. 286/1997.

[4] In riferimento alla possibilità d'istituire le città metropolitana in Sicilia cfr. sentenza Corte costituzionale n. 286/1997 cit. "Con ordinanza emessa il 7 maggio 1996, sui ricorsi proposti dai Comuni di Catania, Aci Castello, Paternò e San Gregorio di Catania avverso il decreto del Presidente della Regione siciliana 10 agosto 1995, recante "Individuazione dell'area metropolitana di Catania", il TAR Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. n. 2/1948, e agli artt. 5, 97 e 128 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della l.r. n. 9/1986 (...) La violazione dell'art. 15 dello statuto e degli artt. 5 e 128 della Costituzione, da parte degli artt. 19, 20 e 21 della legge regionale, viene, inoltre, prospettata sotto il profilo della non coincidenza dell'area metropolitana siciliana con l'ente provincia, i cui organi sono chiamati a svolgerne le funzioni. Ciò comporta che, in contrasto con i principi di autogoverno e di rappresentatività, l'area metropolitana sia governata anche dai rappresentanti dei comuni della provincia esterni all'area stessa (...) Nel giudizio di fronte alla Corte, si è costituito il Comune di Catania, insistendo per l'accoglimento della questione. Rilevato che, secondo l'art. 15 dello statuto, l'ente intermedio tra Regione e comuni dovrebbe fondarsi sulle adesioni libere e volontarie di questi ultimi, la memoria afferma che le norme impugnate coartano e svuotano l'autonomia dei comuni sottraendo ad essi competenze istituzionali e inserendoli di autorità nell'ambito di un'area metropolitana retta dagli organi della provincia (...) la difesa della Regione nega che il legislatore regionale abbia istituito un nuovo ente locale, affermando che esso ha semplicemente previsto un assetto organizzativo diverso in relazione ad alcune funzioni e servizi che, in virtù del loro interesse sovracomunale, sono stati attribuiti alle province regionali nel cui ambito sono ricomprese le aree metropolitane. (...) si tratta di un modello che differisce da quello delineato dalla l. n. 142/1990, imperniato sull'istituzione della città metropolitana, ma le disposizioni di tale legge (come precisato dal suo art. 1, comma 2) si applicano alle Regioni ad autonomia speciale solo se compatibili con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti.

[5] Commissario straordinario - Art. 55, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con l.r. n. 16/1963 (art. 1, l.r. n. 50/1977; art. 1, l.r. n. 111/1984; art. 14, l.r. n. 30/2000; art. 28, l.r. n. 20/2003).

[6] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 238/2007.