



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 4 - 5/2014](#) ▶ [Annotazione alla Sentenza del T.A.R. Sicilia n. 17 del 09.01.2014 sui commissariamenti delle Province Regionali siciliane.](#)

## Annotazione alla Sentenza del T.A.R. Sicilia n. 17 del 09.01.2014 sui commissariamenti delle Province Regionali siciliane.

di [Luca Beccaria](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

**Parola-chiave:** commissariamenti province regionali, indizione elezioni province regionali siciliane.

**Riferimenti normativi:** Statuto speciale della Regione Siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455; D.P.Reg. Sicilia n.115 del 24 aprile 2013; legge regionale n. 7 del 27 marzo 2013, art. 145 della legge regionale 15 marzo 1965, n. 16; legge 30 dicembre 1989, n. 439

**Massima:** L'elezione diretta degli organi della provincia non sarebbe munita di copertura costituzionale

[Link al documento](#)

La sentenza del T.A.R. Palermo, muove dal ricorso, presentato dall'Unione delle Province d'Italia e dall'Unione delle Province Regionali Siciliane avverso il decreto del Presidente della Regione n.115 del 24 aprile 2013, avente per oggetto il commissariamento<sup>1</sup> della Provincia Regionale di Caltanissetta, sulla base dell'unico articolo della legge regionale n. 7 del 27 marzo 2013. I ricorrenti, in particolare, impugnando il decreto di commissariamento, hanno altresì contestato la legittimità costituzionale dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione Sicilia.<sup>2</sup>

Due sono dunque gli aspetti interessanti toccati da questa sentenza e che i ricorrenti avrebbero voluto sottoporre all'attenzione della Corte costituzionale: la legittimità dei commissariamenti - partendo dal caso particolare della Provincia regionale di Caltanissetta - e la legittimità dell'articolo 15 dello Statuto regionale.

La vicenda legata alla l.r. 7/2013 non è nuova per la Sicilia; essa è la riproposizione, sotto diverse spoglie, della legge regionale 8 marzo 2012, n. 14, con cui cominciarono i commissariamenti, in connessione con il tentativo di riordino degli enti di area vasta avviato dal governo Monti. Secondo la legge del 2012, "gli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, fatta eccezione per quelli in carica la cui scadenza naturale è prevista in data successiva, si applica, sino al 31 marzo 2013, l'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, e successive modifiche ed integrazioni". La legge del 2012 prevedeva, dunque, il commissariamento delle province in scadenza prima del 31 dicembre 2012. Dopodiché, la legge stabiliva che "gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorso i termini di cui al primo periodo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali".

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



La legge 14/2012,<sup>3</sup> dunque, prevedeva ancora l'elezione *diretta* degli organi provinciali, non facendo riferimento alcuno ai *liberi consorzi*. Questa previsione viene definitivamente superata dalla legge 7/2013 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi consorzi comunali), espressamente *"al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale"*, come enunciato all'art. 1, comma 3.

Il giudice amministrativo, a questo specifico proposito, giudica ammissibile lo strumento del commissariamento per la gestione della fase transitoria, omettendo di constatare che esso ha finito con il diventare permanente o quasi, visto che la l.r. 7/2013 fa effettivamente cessare i commissariamenti in essere, ma – al contempo – li ripropone, sempre a norma dell'art. 145 della l.r. 15 marzo 1963, n. 16, mediante il rinvio al quale la norma del 2012 aveva già permesso i primi commissariamenti.

Il giudice amministrativo, però, con la decisione di non rimandare il tutto alla Corte costituzionale, non ha permesso di fare chiarezza su una questione che non è mai stata risolta definitivamente nel corso di oltre un sessantennio: quella riguardante la possibile illegittimità dell'art. 15 dello Statuto siciliano, per violazione dell'art. 5 Cost. Anzi, il giudice ricorda che proprio lo Statuto siciliano è stato oggetto di modifiche con la legge costituzionale n. 2 del 2001, nella cui sede non furono considerati cambiamenti all'art. 15. Questa considerazione del giudice, trova però limite in quanto disposto dall'art. 10 della successiva legge costituzionale (la n. 3 del 2001), nella quale si dice che *sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*. Per cui si ha una situazione in cui il legislatore costituzionale si è espresso in chiave generale (immediatamente dopo l'approvazione di modifiche allo Statuto speciale) prevedendo una clausola di maggiore favorevolezza per le autonomie locali, ed è impossibile non considerare, come il passaggio da province-riparti a province-enti costitutivi della Repubblica, imponga qualche riflessione in più. Questa situazione durerà, almeno, fino a quando non venga dato seguito al rimando di legge di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001.

*In merito al combinato disposto dell'art. 5 e 114 Cost. e all'assenza dell'art. 1 Cost.*

Il giudice amministrativo, laddove non trova convincente *"la prospettazione per cui la norma dello Statuto si porrebbe in contrasto con l'art. 5 Cost., in relazione all'art. 114 Cost."*, si focalizza eccessivamente sul carattere ontologico dell'equiparazione degli Enti territoriali, di cui al nuovo testo dell'art. 114; non si sofferma, invece, sul principio fondamentale espresso dall'art. 5 Cost.: infatti, è arduo conciliare la "promozione" delle autonomie locali, contenuta fra i principi supremi del nostro ordinamento, con la "soppressione" di un Ente territoriale come quella prevista dall'art. 15 dello Statuto siciliano, soppressione che ha come unica conseguenza, sulla carta, l'eliminazione della consultazione popolare.

Il riferimento all'art. 114 andrebbe operato in combinato disposto con l'art. 1 Cost.: la provincia, in quanto parte di una Repubblica che è democratica, non può che essere democratica anch'essa; se la sovranità appartiene al popolo della Repubblica italiana, allora il popolo deve esercitare la propria sovranità in tutti gli Enti che *costituiscono* la Repubblica. La soluzione consortile non consentirebbe l'attuazione di questo principio, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 1976 che si vedrà in seguito, a maggior ragione se si considera la permanenza di un livello territoriale intermedio.

In astratto, si sarebbe potuto giungere a diversa conclusione, stante l'apparente inconciliabilità tra i termini "promozione" delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost. e termini quali soppressione o abolizione: ad esempio un livello intermedio potrebbe essere *effettivamente* rimosso a favore di una riorganizzazione delle autonomie territoriali di tipo duale, prevedendo la sola presenza di Regioni e Comuni. Caso peculiare di questa organizzazione è la Valle d'Aosta, la cui storia, però, la vede prima parte della Provincia di Torino, poi Provincia all'interno della regione Piemonte e solo con la fine del fascismo quale regione autonoma per evitare l'ipotesi di una cessione alla Francia.

Ma il legislatore, nel momento in cui prevede la presenza di un Ente territoriale costituzionalmente garantito, non può privarlo di un organo elettivo, composto di rappresentanti direttamente scelti dai cittadini. In

tal senso, vale la pena ricordare quanto affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 107/1976, in riferimento all'istituzione di consigli di quartiere: *"l'elemento che deve togliere ogni dubbio circa la natura di vero e proprio ente autonomo [...] è la nomina del consiglio a suffragio universale, ossia attraverso la forma più squisitamente politica di esercizio di quella sovranità che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo"*. Tale affermazione potrebbe ben essere estesa a tutti gli Enti autonomi: e, dunque, anche alle Province; anzi, a maggior ragione alle Province, che – a differenza dei consigli di quartiere – sono un ente costituzionalmente previsto.

#### *Libero consorzio di comuni, ente autonomo?*

Il giudice amministrativo, nel corso della sentenza, arriva a formulare una conclusione potenzialmente molto impegnativa: *non è dato rinvenire nella Carta fondamentale un principio cogente sulla indefettibilità del metodo diretto di elezione; consentendosi, in linea di principio, al legislatore – nel nostro caso, regionale – di scegliere tra il metodo diretto e quello indiretto, ovviamente fuori dai casi in cui, espressamente, la Costituzione prevede l'elezione diretta da parte del popolo (artt. 56 e 58 Cost.)*. Il Giudice amministrativo approda ad una considerazione tanto semplice quanto lapidaria: nella nostra Carta fondamentale manca un riferimento espresso che garantisca il ricorso all'elezione diretta, a differenza di quanto, ad

esempio, dispone la Legge fondamentale tedesca all'art. 28.<sup>4</sup> Quindi, nel momento in cui si richiede, a fondamento dell'elezione diretta delle Province, un'espressa disposizione costituzionale – che manca – e non si ritiene sufficiente il combinato disposto degli artt. 1 e 114 Cost., si sta in qualche modo asserendo che il legislatore potrebbe vietare il ricorso al voto popolare anche per Comuni e Città metropolitane, e persino per le Regioni; infatti, l'ipotesi dell'elezione diretta prevista dall'art. 122, comma 5, riguarda solo il Presidente della Giunta regionale, ma non il Consiglio. Il Giudice amministrativo definisce poi i Comuni, senza spiegarne il perché, enti *"sicuramente e imprescindibilmente a elezione diretta"*. Di fatto, il TAR della Sicilia, implicitamente, mette in discussione la garanzia del voto popolare, anche con riferimento agli altri Enti.

Il Giudice amministrativo si spinge poi a sostenere che *"la diretta elettività degli organi della provincia non è (...) munita di copertura costituzionale"*. Non è, però, chiaro di quale copertura godano gli altri Enti, in particolare i Comuni siciliani, visto che lo Statuto prevede l'elezione a suffragio solo per il Presidente della Regione e l'Assemblea Regionale. Nel sostenere questa posizione, inoltre, il Giudice amministrativo sottolinea come in realtà la legge regionale 9/1986 della Sicilia sarebbe incostituzionale; senonché, tale legge chiariva espressamente, all'art. 42, il proprio portato, disponendo che *"fino a quando le province regionali non subentrino alle amministrazioni straordinarie delle province, per l'elezione dei consigli e per i casi di ineleggibilità e di incompatibilità si applica la legge regionale 9 maggio 1969, n. 14"*; legge che prevedeva l'elezione diretta.

Non servono a molto le argomentazioni del Giudice amministrativo, fondate sui richiami alle sentenze della Corte costituzionale, n. 164/1990<sup>5</sup> e 286/1997.<sup>6</sup> Va ricordato che il riferimento agli *"altri enti locali"* contenuto all'art. 130 della Costituzione, è stato soppresso dalla revisione del Titolo V. In più, laddove il giudice costituzionale indicava un orientamento, nel definire gli Enti locali sulla base di *"più complesse coordinate istituzionali, quali la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari"*, affermava sì la legittimità di un Ente in cui la rappresentanza dei cittadini avvenisse in via indiretta, ma lo faceva con riferimento, appunto, ad *"altri enti"*, non meglio specificati, all'epoca riferibili prevalentemente alla Comunità montana e comunque profondamente diversi rispetto all'ente Provincia, essendo quest'ultimo riconosciuto dalla Costituzione.

#### *Rapporto con la Carta Europea delle Autonomie Locali*

Si potrebbe obiettare che, nonostante i dubbi in ordine a un contrasto tra art. 5 della Costituzione e art. 15 dello Statuto siciliano – tema su cui la Corte costituzionale, purtroppo, non ha ancora avuto modo di pronunciarsi – la legittimità dei liberi Consorzi di Comuni *potrebbe* essere avvalorata dalla sopra citata sentenza 164, depositata dalla Corte Costituzionale il 4 aprile 1990. *Potrebbe*, ma non *può*: la Corte Costituzionale, al momento della sentenza, non poteva tenere ancora in considerazione gli effetti dell'entrata in vigore, il 1° settembre del 1990,

della legge 30 dicembre 1989, n. 439; tale legge ha ratificato nel nostro ordinamento la Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL).<sup>7</sup>

Il Giudice amministrativo richiama, a tale proposito, la sentenza della Corte costituzionale 325 del 2010, in cui i contenuti della CEAL furono definiti "prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)". Il Giudice amministrativo, però, omette di ricordare che tale giudizio fu espresso in materia di servizi pubblici locali; non furono menzionati i criteri d'elezione degli organi degli Enti locali autonomi.

Si riporta, di seguito quanto disposto in materia, dalla CEAL.

#### *Articolo 3 – Concetto di autonomia locale*

- 1. Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici.*
- 2. 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.*

Secondo uno studio condotto proprio sul tema dell'applicabilità della CEAL nel nostro ordinamento, "sebbene nella sentenza n. 325 del 2010 la Corte abbia affermato il valore solo definitorio e programmatico delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale (citati art. 3, comma 1 e art. 4, commi 2 e 4), si può ritenere che la stessa, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ricada nell'alveo della previsione del primo comma dell'art. 117 Cost. che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Ne deriva che, nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima".<sup>8</sup>

La questione che riguarda le Province regionali siciliane potrebbe rappresentare l'occasione per applicare direttamente il disposto della CEAL. Atteso che l'oggetto del contendere è anche l'elezione diretta delle Province, si può affermare chiaramente che la democraticità dei loro organi è tutelata in virtù dell'art. 117 Cost., primo comma, che per l'interposizione della Carta europea, andrebbe a fornire la più completa enunciazione della garanzia dell'elezione diretta. Tale principio è stato scalfito dalla interpretazione che ne fa il giudice amministrativo siciliano, il quale non ritiene più sufficiente la lettura combinata degli articoli 1 e 114 Cost., essendo venuto forse meno l'orientamento che caratterizzava, ad esempio, la formulazione della sentenza 107 del 1976.

<sup>1</sup> Nello stesso periodo, il T.A.R. Cagliari, con l'ordinanza collegiale n.881/2013, si è pronunciato in merito al commissariamento delle province "storiche" della Sardegna, e nel corso di quel procedimento giudiziario, quel collegio ha intravisto i presupposti della rilevanza e non manifesta infondatezza.

<sup>2</sup> Art. 15. (I) Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

(II) 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.

(III) 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.

<sup>3</sup> Cfr. I A. Patané, "Liberi consorzi di comuni" nella Regione Sicilia, Commento alla legge regionale n.7/2013,

<sup>4</sup> Art. 28. (I) L'ordinamento costituzionale dei Länder deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale. Nei Länder, nei Distretti e nei Comuni il popolo deve avere una rappresentanza che emerga da elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Nei Comuni, al posto di un organo elettivo, può subentrare l'assemblea dei cittadini del Comune [Gemeindeversammlung].

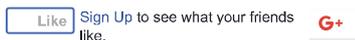
5 Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma primo e terzo, della legge regionale riapprovata il 2 ottobre 1989 dal Consiglio regionale del Molise, avente per oggetto: (Norme in materia di controllo sugli atti degli enti sottoposti a vigilanza e tutela della Regione) promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

6 Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della legge della regione siciliana 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale), promosso con ordinanza emessa il 7 maggio 1996 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania.

7 Cfr. G. Boggero, La conformità della riforma delle province alla carta europea dell'autonomia locale, del 23-10-2012, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

8 M. Bellocchi, R. Nevola (a cura di), L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale", pag. 13  
[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_228\\_Carta\\_eur\\_a\\_ut\\_locale\\_questioni.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_228_Carta_eur_a_ut_locale_questioni.pdf)

Tweet



**Publicato in** [Newsletter n. 4 - 5/2014](#)

**Keywords:** [Cittadini ed Enti](#)

[Torna in alto](#)