

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/04/2013

All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit-ljb.diritto.it/docs/34932-con-la-trasformazione-dell-ente-intermedio-siciliano-da-provincia-regionale-a-libero-consorzio-di-comuni-i-cittadini-perdono-un-autorevole-alleato-a-difesa-dei-propri-interessi-collettivi>

Autore: Greco Massimo

Con la trasformazione dell'ente intermedio siciliano da Provincia regionale a Libero consorzio di comuni i cittadini perdono un autorevole alleato a difesa dei propri interessi collettivi

Con la trasformazione dell'ente intermedio siciliano da Provincia regionale a Libero consorzio di comuni i cittadini perdono un autorevole alleato a difesa dei propri interessi collettivi

di Massimo Greco **

Mentre il più volte annunciato riordino dell'ente intermedio delle Regioni a statuto ordinario sembra essersi arenato sugli scogli della scorsa legislatura¹, per essere verosimilmente (?) ripreso dai nuovi inquilini del Parlamento, nella Regione Siciliana la neo Assemblea Regionale Siciliana, incoraggiata dal mediatico Governatore Crocetta, ha dato un'improvvisa accelerazione sul riordino del rispettivo ente intermedio. Il legislatore siciliano è infatti nuovamente intervenuto sulla questione² approvando la legge regionale n. 7 del 27/03/2013, costituita sostanzialmente da un unico articolo formato da quattro commi.

Tralasciando gli ultimi tre commi dedicati al congelamento del rinnovo elettorale previsto per il prossimo maggio 2013 ed alla previsione di un Commissariamento degli organi di governo delle nove Province regionali, il 1° comma merita di essere ripreso integralmente essendo il più significativo sotto l'aspetto istituzionale: *“Entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Con la predetta legge sono disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti”*.

Ciò che emerge *ictu oculi*, rinviando ad altra data un esame più approfondito delle numerose implicazioni di carattere istituzionale che la novella normativa comporta, è la disinvolta tecnica legislativa ancora una volta utilizzata dal legislatore siciliano. Non solo non vi è traccia di norme di coordinamento con la legge (speciale ed attuativa) istitutiva dei Liberi consorzi di comuni, denominati Province regionali, n. 9/86, ma non vi è traccia neanche della precedente l.r. 8 marzo 2012 n. 14 attraverso la quale il medesimo legislatore aveva, appena un anno fa, avviato il riordino dell'ente intermedio impegnandosi ad individuare con successiva legge, da approvare entro il trascorso 31 dicembre 2012, l'individuazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni e le modalità di elezione degli organi di governo.

A una norma di carattere programmatica varata con la l.r. n. 14/2012 la nuova A.R.S. risponde quindi con una nuova norma, anch'essa di carattere programmatico, che sposta esattamente le lancette dell'orologio di ulteriori 12 mesi per la definitiva approvazione della legge sul riordino dell'ente intermedio. Si lascia quindi all'interprete ed a tutti gli operatori istituzionali l'onere di applicare delle norme su una materia che, evidentemente, non trova una funzionale, sistematica ed ordinata disciplina nemmeno in fase programmatica.

Ma poiché, come già detto, siamo in presenza di una norma programmatica, *l'ubi consistam* della presente riflessione non concerne l'assenza di ogni ragionevole prospettiva in ordine alla futura disciplina dell'ente intermedio, né il nebuloso ruolo della partecipazione attiva dei cittadini alle future articolazioni territoriali del potere pubblico, ma ciò che comporta siffatta trasformazione dell'ente locale nel rapporto con gli interessi esponenziali della comunità di riferimento stanziata, cioè la perdita di uno strumento di tutela degli interessi collettivi.

1. I Liberi consorzi di comuni

¹ Con parere n. 44 del 13 febbraio 2013, la Corte dei Conti della Lombardia ha sostenuto che l'anelito legislativo statale a un complessivo ridimensionamento dell'istituto provinciale sembra essersi arrestato.

² Con l.r. n. 14/2012, il legislatore siciliano ha già approvato una prima norma programmatica di riordino dell'ente intermedio. Sull'argomento si consenta il rinvio a Massimo Greco: *“Anche la Sicilia avvia il riordino delle proprie Province Regionali”*, su Forum di Quaderni Costituzionali, 03/04/2012.

La mal digerita Provincia regionale voluta dalla l.r. n. 9/86, in presenza di avversità populistiche (*rectius*: grilline) come quelle che caratterizzano il clima delle politiche pubbliche da qualche anno a questa parte, ha ri-animato l'idea di riprendere testualmente l'originaria disposizione normativa contenuta nell'art. 15 dello Statuto siciliano, sostituendo le attuali Province regionali con i Liberi consorzi di comuni istituiti in Sicilia solo formalmente.

Il modello dei Liberi consorzi di comuni non risulta disciplinato se non attraverso la furba e temeraria normativa contenuta nella l.r. n. 9/86³. Tuttavia, l'ordinamento conosce già tale istituto sia per quanto concerne i consorzi di enti locali su base volontaria che per quelli obbligatori disegnati direttamente dal legislatore per la gestione associati di funzioni e/o di servizi.

Il consorzio di enti locali su base volontaria, previsto dall'art. 31 del d.lgs. n. 267/2000, e per l'ordinamento siciliano dall'art. 25 della l. n. 142/90 recepito con modifiche con l'art. 1, comma 1, lett. e), della l.r. n. 48/91, è definito come un ente non territoriale dotato di personalità giuridica, avente natura associativa e strumentale rispetto agli enti che vi partecipano⁴. L'ente consortile costituisce una entità soggettiva autonoma e distinta dai singoli Comuni che ne fanno parte, sicché ogni attività svolta dai propri organi va imputata esclusivamente all'ente che essi rappresentano e non ai vari soggetti che di questo fanno parte e che hanno contribuito a costituire, pertanto *"l'ente consorziale gode di propria soggettività"*⁵.

La fattispecie del consorzio obbligatorio è quella, ad esempio, prevista per la gestione integrata dei servizi idrici ed ambientali connessi al ciclo dei rifiuti. Una fattispecie di consorzio obbligatorio è anche quella prevista in Sicilia per la gestione delle Aree di Sviluppo Industriale⁶.

La caratteristica comune a tutti i consorzi, sia volontari che obbligatori, è quella di non poter contare sulla rete di protezione costituzionale, invece prevista per gli enti locali, in quanto sprovvisti del requisito dell'autonomia politica sotteso allo status di ente di governo territoriale. Infatti, *"Il Consorzio d'ambito (quantunque composto dai Comuni rientranti nell'A.T.O.) non può essere annoverato tra gli enti dotati di <<autonomia>> costituzionalmente protetta"*.⁷ Per l'esatto contrario si registra un precedente giurisprudenziale secondo cui *"gli enti locali non possono farsi rientrare nel concetto di enti pubblici regionali o vigilati dalla Regione, trattandosi di enti autonomi che nella legislazione regionale vengono generalmente indicati come <<enti locali territoriali>>"*⁸

In attesa dell'annunciato nuovo intervento attuativo dell'art. 15 dello statuto siciliano, il Libero consorzio di comuni, secondo l'attuale quadro legislativo e giurisprudenziale, può quindi definirsi, sia sotto l'aspetto letterale, che strutturale e funzionale, un ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria al quale la legge affida l'esercizio di funzioni istituzionali orbitanti nell'area delle autonomie locali.

Sul piano della coerenza con il quadro istituzionale ed ordinamentale attuale non può non rilevarsi la contraddizione che emergerebbe dall'introduzione dei Liberi consorzi di comuni. Tale modello organizzativo è infatti riconducibile al consorzio di funzioni, svolgendo esso funzioni istituzionali precipue degli enti locali trasferitegli dalla legge di attuazione dell'art. 15 dello Statuto siciliano ed essendo sostanzialmente un soggetto collettivo coincidente con l'insieme dei Comuni consorziati. Tuttavia, gli enti

³ Sul concetto di temerarietà del legislatore siciliano della l.r. n. 9/86 si consenta il rinvio a Massimo Greco: "La temuta incostituzionalità della legge istitutiva delle "Province Regionali", su Forum di Quaderni Costituzionali, 27/06/2012.

⁴ Si veda "L'ordinamento degli enti locali, IPSOA, II° ed..

⁵ Tar Lombardia, sent. n. 644/1993.

⁶ Per un approfondimento specifico si consenta il rinvio a Massimo Greco, "Il recesso di un Comune siciliano dal Consorzio Area di Sviluppo Industriale in attesa dell'annunciata riforma", su Diritto & Diritti – Rivista giuridica elettronica, pubblicata su internet all'indirizzo <http://WWW.diritto.it>, ISSN 1127-8579, 14/10/2010.

⁷ Tar Palermo, sez. I, 04/07/2008, n. 881.

⁸ Tar Palermo, sez. I, 29/01/1996, n. 28.

locali devono rispettare i termini previsti dall'art. 2, comma 186, lettera e) della legge n. 191/2009 che prescrive la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali. L'art. 16, comma 28, del d.l. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, prevede altresì che, al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, sia il Prefetto ad accertare l'eventuale inadempimento entro i termini stabiliti ed a comminare il commissariamento secondo le procedure di cui all'art. 8, commi 1,2,3 e 5 della l. n. 131/2003.

Orbene, trattandosi di un consorzio di Comuni reso obbligatorio da una legge regionale, questo sarebbe esonerato dal citato obbligo di soppressione, come opportunamente previsto dall'art. 2, comma 28 della L. n. 244/2008, tuttavia la contraddizione sotto il profilo strutturale e funzionale rimane. In sostanza, si pensa di introdurre nell'ordinamento siciliano una modalità organizzativa in controtendenza rispetto all'orientamento che si registra da qualche anno nell'ordinamento statale, che tende alla semplificazione amministrativa e alla soppressione di tutti gli enti di livello provinciale satellitari a Comuni, Province e Regioni.

2. La legittimazione ad agire in giudizio per la difesa degli interessi generali

Oltre ai singoli interessi legittimi di cui è portatore ogni cittadino, il nostro ordinamento riconosce gli interessi diffusi o collettivi, cioè quel tipo di interessi di cui sono portatori contestualmente tutti i cittadini stanziati in una comunità. Trattasi, sostanzialmente, del riconoscimento di nuove posizioni giuridiche differenziate rispetto a quelle del singolo, che derivano dai mutamenti sia della società che della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, dalla conquista di nuove frontiere del diritto. Il Giudice Amministrativo ha nel tempo riconosciuto all'ente locale territoriale, ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della propria comunità nelle materie di competenza istituzionale, una più ampia legittimazione per *"altre materie non direttamente conferitegli dalla legge"*⁹. In tal senso è stato riconosciuto all'ente pubblico territoriale, in quanto già individuato *ex lege* quale ente esponenziale degli interessi dei propri amministrati, la potestà di impugnare, ad esempio, il provvedimento avente ad oggetto gli aumenti dei pedaggi autostradali *"giacché i diritti dei cittadini in tema di tutela di interessi diffusi, possono trovare modi di esercizio paralleli e ulteriori rispetto al meccanismo tradizionale dall'attribuzione della loro cura a un soggetto pubblico predeterminato, sia esso già esistente o costituito ad hoc"*.

Ora, la trasformazione dell'ente intermedio Provincia regionale da ente territoriale di governo (ente locale) ad ente pubblico associativo o consortile rileva, come già anticipato, anche sul piano della legittimazione ad agire in nome e per conto della comunità provinciale amministrata. Infatti, mentre il Libero consorzio di comuni ha tradizionalmente, ma anche secondo la previsione di cui all'art. 13 del d.l. del Presidente della regione n. 6 del 29/10/1955, *"...natura di ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria"*, la Provincia regionale è, anche per espressa volontà del legislatore (art. 4, comma 3, L.r. n. 9/86) un ente pubblico territoriale che realizza l'autogoverno della comunità consortile e sovrintende, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima. Nella medesima disposizione normativa viene altresì espressamente sancito il principio che la Provincia regionale è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni delegate dallo Stato o dalla regione. Il profilo che emerge da queste argomentazioni riguarda la configurazione della Provincia regionale come comunità territoriale sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, ossia legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità, come del resto dimostrano le ricerche estese dal Censis, dall'Istat e dal Fornez a tutte le Province d'Italia. Quindi un ente territoriale esponenziale di una determinata collettività di cittadini, stanziata su un territorio d'ambito provinciale, della quale cura istituzionalmente gli interessi a promuovere lo sviluppo.

Non appare qui azzardato sostenere che la l.r. n. 9/86, pur essendo collocata nel sistema delle fonti tra le leggi ordinarie, ha una valenza costituzionale (*rectius*, "supernorma") perché attua, per la prima volta in Sicilia, il principio di autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione, ponendo al centro della disciplina gli interessi delle comunità provinciali di riferimento, che fungono anche da parametro di un'azione amministrativa che, in quanto autonoma, deve essere anche responsabile.

⁹ Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8683.

La Provincia regionale costituisce, peraltro, un ente territoriale con competenze potenzialmente rappresentative della generalità¹⁰ degli interessi sociali, economici e culturali delle comunità amministrative¹¹, cioè legati alla pluralità degli interessi propri della collettività rappresentata. Secondo alcuni attenti osservatori del sistema delle autonomie locali in Sicilia, *“Questo ente rappresenta il risultato dello sforzo di conciliare l’esigenza di semplificazione, unificazione ed articolazione dei poteri locali sulla base del principio: un territorio, un governo”*¹². La Provincia in quanto ente portatore in via continuativa di un interesse a rilevanza generale, costituisce un ente locale con competenze potenzialmente rappresentative della generalità degli interessi sociali, economici e culturali delle comunità amministrative¹³. L’ente territoriale di governo Provincia, al pari del Comune, può infatti definirsi un “portatore sano di autonomia locale” nel *“senso della portata del principio di autonomia, che viene inteso sempre più come un riconoscimento di effettive responsabilità, come uno spazio di autogoverno riconosciuto alle istituzioni rappresentative delle collettività locali di diverso livello: e questo senso dell’autonomia ha sempre più un contenuto complessivo che comprende anzitutto l’autonomia normativa, ossia la capacità di darsi regole proprie sia statutarie che regolamentari, e poi comprende la dimensione organizzativa, la dimensione amministrativa e la dimensione finanziaria”*¹⁴.

Applicando un siffatto paradigma in diversa direzione e con riferimento ai futuri Liberi consorzi di comuni, ai quali lo Statuto siciliano, al contrario, nega la rappresentatività degli interessi collettivi degli aderenti e degli interessi diffusi della comunità amministrata, si può comprendere come sia stata programmata, più o meno consapevolmente, la riduzione della capacità di agire in sede giudiziaria di questi nuovi soggetti istituzionali a tutela di una molteplicità di interessi in attuazione dell’art. 45 Cost., afferenti all’economia, al mercato, alle regole della concorrenza e per l’efficienza della P.A..

Corollario di questo ragionamento è che, in disparte i profili di costituzionalità che andranno scrutinati soprattutto nel secondo *step* del processo riordino siciliano, mentre alla Provincia regionale, quale ente esponenziale della comunità provinciale, spetta la legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli interessi collettivi (purchè si tratti di interessi differenziati e qualificati che ruotino attorno all’incidenza sul territorio provinciale dei provvedimenti amministrativi adottati da altri enti pubblici e potenzialmente lesivi), la medesima legittimazione non potrà essere riconosciuta ad un ente consortile o associativo qual’è il Libero Consorzio di comuni, trattandosi di un ente privo della funzione esponenziale degli interessi della collettività stanziata.

Verrà quindi a mancare uno strumento istituzionale di difesa dei cittadini siciliani che avranno un alleato meno per insorgere contro provvedimenti regionali o statali, o di altri enti del policentrismo istituzionale ancora esistente, il cui grado d’incidenza supera la consistenza della dimensione comunale.

3. Considerazioni finali

Se è pur vero che per definire la natura, (più o meno necessaria) della forma consortile o associativa dell’ente intermedio si deve guardare non tanto all’esistenza o meno di una previsione costituzionale che ne indichi la necessità, quanto alla funzione servente o meno dell’ente ad un interesse costituzionalmente protetto, è anche vero che una visione priva di pregiudizio ed aperta laicamente al

¹⁰ Secondo una prospettiva più ampia, generale è la competenza non circoscritta perché volta ad assolvere tutti i compiti necessari per il soddisfacimento degli interessi di comunità: Pier Luigi Portaluri, “Appunti su alcune premesse costituzionali dell’esperienza di normazione federalista”, *Giustizia-amministrativa.it*, 16/03/2011.

¹¹ Sulla natura giuridica di ente territoriale si è espressa positivamente la Corte dei Conti a Sezioni riunite, 22/12/1997, n. 82, riconoscendo tale status alle Province.

¹² Salvatore Alesci, “La Programmazione come strumento di politica di sviluppo negli ambiti provinciali”, *Il bollettino dell’URPS*, 28/02/1998.

¹³ Corte dei Conti, sez. riunite, 22/12/1997, n. 82.

¹⁴ Gian Candido De Martin, *Atti del seminario su “La legge 265/99 di riforma delle Autonomie locali: l’adeguamento degli statuti delle Province”*, Villa Umbra, 05/11/1999, Pila (Perugia).

confronto porta certamente a sposare più la tesi di chi ritiene indispensabile un adeguamento dell'attuale architettura istituzionale con particolare riferimento al sistema di riparto delle Autonomie locali, avendo però presente un avvertenza metodologica: *“La dimensione, i confini sono qualche cosa di adattabile nel tempo, senza che però questo significhi stravolgimento, o messa in discussione, o crisi permanente, o incertezza sul ruolo e sull'importanza del governo locale”*¹⁵.

Un'ipotesi di riforma del settore deve quindi tenere conto del profilo necessariamente organizzativo, funzionale e politico di siffatta prospettiva, pena lo scontrarsi con organizzazioni obsolete, e non in grado di esercitare con efficacia le funzioni amministrative assegnate e di fornire alla collettività locale servizi efficienti.

** Cultore di Diritto Pubblico e Comparato nell'Università Kore di Enna e Funzionario Direttivo della Regione Siciliana – max@massimogreco.org

¹⁵ Francesco Meloni, Relazione all'Assemblea Nazionale dell'U.P.I. sul tema “Identità e ruolo della Provincia nel sistema delle autonomie”, Palazzo Doria Pamphili, Roma 6-7/10/1994.