

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 11/12/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35755-regione-sicilia-istituzione-delle-citt-metropolitane-non-sussistenza-dell-obbligo-per-l-istituzione-necessita-legge-costituzionale-di-modifica-dello-statuto-speciale-della-regione>

Autore: Sirna Cesare Augusto - Sirna Antonino - Sirna Marco

Regione Sicilia: istituzione delle città metropolitane. Non sussistenza dell'obbligo. Per l'istituzione necessita legge costituzionale di modifica dello statuto speciale della Regione

Regione Sicilia: istituzione delle città metropolitane. Non sussistenza dell'obbligo. Per l'istituzione necessita legge costituzionale di modifica dello statuto speciale della Regione.

Recita l'art. 1 della legge regionale 27 marzo 2013, n. 7¹:

“Articolo 1

Termine per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane.

Gestione provvisoria delle Province regionali

1. Entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 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.

2. La legge di cui al comma 1 disciplina, inoltre, l'istituzione nel territorio della Regione delle città metropolitane.

3. Al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale secondo quanto previsto al comma 1, è sospeso il rinnovo degli organi provinciali. Agli organi delle Province regionali che cessano per scadenza naturale o anticipata nel corso del 2013, si applica, sino al 31 dicembre 2013, la disciplina prevista dall'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni e integrazioni.

4. Per gli organi delle Province regionali già sottoposti a commissariamento, i poteri e le funzioni dei commissari straordinari in carica cessano a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e si applica, sino al 31 dicembre 2013, la disciplina di cui all'articolo 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modificazioni e integrazioni.”

Le problematiche poste nel primo comma dell'art. 1 sopra riportato, sono state affrontate con precedente contributo².

Si premette che le province dell'ordinamento statale furono abrogate dalla Regione Sicilia con l'art. 15³ del suo statuto speciale⁴ e che tali enti furono gestiti in

¹ “Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali” (G.U.R.S. 29 marzo 2013, n. 16).

² Cesare Augusto Sirna - Marco Sirna - Antonino Sirna, “Regione Sicilia: quale assetto istituzionale? Interventi legislativi riguardanti anche la materia elettorale. Effetti e valutazioni critiche.” in Diritto & Diritti - Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo www.diritto.it, ISSN 1127-8579, 26 luglio 2013 <http://www.diritto.it/docs/35310-regione-sicilia-quale-assetto-istituzionale-interventi-legislativi-riguardanti-anche-la-materia-elettorale-effetti-e-valutazioni-critiche>

³ Articolo 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana:

“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.”

⁴ Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 “Approvazione dello statuto della Regione Siciliana” (G.U.R.I. 10 giugno 1946, n. 133) convertito in legge costituzionale senza modifiche dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 “Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione

amministrazione straordinaria fino all'entrata in vigore ed applicazione della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9⁵.

Essendo stato attuato detto articolo dello statuto secondo le indicazioni contenute anche negli articoli 12⁶ e 16⁷ della medesima fonte normativa, si può parlare di modifica di attuazione di detto articolo 15 dello statuto.

A riguardo, con la legge regionale 12 agosto 1989, n. 17⁸, viene ribadito il precedente assetto territoriale per mancanza di iniziative comunali; da rilevare che tale iniziativa si inquadra nell'esplicazione della riconosciuta autonomia comunale.

In ordine ai costi della politica, richiamati per le province, va evidenziato che nella Regione Sicilia, per i liberi consorzi, la composizione degli organi è stata legiferata per i consigli con la legge regionale 1 settembre 1993, n. 26⁹ e per le giunte con diverse leggi tra cui si annota la recente legge regionale 5 aprile 2011, n. 6¹⁰.

I declamati costi della politica sono da addebitarsi invero all'operato dell'Amministrazione regionale, nonché per quanto di competenza delle amministrazioni locali, le quali non hanno proceduto all'attuazione della l.r. 9/1986 con enorme spreco di risorse e inadeguata resa di funzioni e servizi.

In ordine al menzionato contributo si ritiene di ribadire ed evidenziare quanto segue.

Le inadempienze (dopo oltre un quarto di secolo) in particolare hanno riguardato:

- a) la programmazione economico sociale;
- b) il trasferimento della competenza in materia di formazione professionale;
- c) il riordino dei servizi sociali con l'adeguamento della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22¹¹, per disciplinare in un unico contesto tutte le leggi nel settore, con recepimento dei principi della legge di riforma nazionale 8 novembre 2000, n. 328¹², e infine con

siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455” (G.U.R.I. 9 marzo 1948, n. 58).

⁵ “Istituzione della Provincia regionale” (G.U.R.S. 8 marzo 1986, n. 11).

⁶ Articolo 12 dello Statuto speciale della Regione Siciliana:

“1. L'iniziativa delle leggi regionali spetta al Governo e a ciascun deputato dell'Assemblea regionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante presentazione, da parte di almeno diecimila cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione, di un progetto redatto in articoli. L'iniziativa legislativa spetta altresì ad un numero di consigli dei comuni della Regione non inferiore a quaranta, rappresentativi di almeno il 10 per cento della popolazione siciliana, o ad almeno tre consigli provinciali.

2. Con legge della Regione sono disciplinate le modalità di presentazione dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli comunali o provinciali e sono determinati i tempi entro cui l'Assemblea regionale si pronuncia sui progetti stessi.

3. I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni della Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali.

4. I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal Governo regionale.”

⁷ Articolo 16 dello Statuto speciale della Regione Siciliana:

“1. L'ordinamento amministrativo di cui all'articolo precedente sarà regolato, sulla base dei principi stabiliti nel presente Statuto, dalla prima Assemblea regionale.”

⁸ “Costituzione delle nuove province regionali” (G.U.R.S. 19 agosto 1989, n. 40).

⁹ “Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al T.U. approvato con D.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7” (G.U.R.S. 6 settembre 1993, n. 42).

¹⁰ “Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e provinciali” (G.U.R.S. 11 aprile 2011, n. 16).

¹¹ “Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia” (G.U.R.S. 10 maggio 1986, n. 23).

¹² “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (G.U.R.I. 13 novembre 2000, n. 265).

appropriata azione amministrativa intesa a valorizzare le opere pie. Invero detti enti che hanno assicurato in oltre cento anni, nel rispetto dei soggetti fondanti, assistenza ai minori ed agli anziani indigenti, sono in atto in gran parte gestiti da commissari straordinari di lunga durata per ritardi sia nell'approvazione degli atti di variazione dei consigli di amministrazione, indebitamente sottoposta ad approvazione presidenziale (prescritta soltanto in ipotesi di cessazione, fusione e variazione di fine) che di ritardi nelle nomine a livello assessoriale;

- d) la concessione dei contributi socio-sanitari sottratta alla semplificazione procedimentale con affidamento alle province regionali, ricorrendo di contro ad una gestione complessa che ha comportato ritardi e stagnazione nell'erogazione della spesa;
- e) per la pianificazione urbanistica provinciale e la tutela ambientale (articoli 12 e 13 della legge n. 9/1986), è prevalso in concreto l'interesse di parte anziché quello generale, con enormi danni derivanti dal non corretto uso del suolo con un'edificazione incontrollata in controtendenza con la natura del suolo e la tutela ambientale. Invero la finalità era quella di prescrivere una compiuta disciplina urbanistica a livello provinciale coordinandola con quella dei comuni ricompresi. Tale attenzione all'interesse dell'imprenditoria si riscontra anche per la conferenza di servizi relativi all'insediamento di attività produttive di beni e servizi in sede di applicazione dell'art. 37¹³ della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10¹⁴, e successive modifiche ed integrazioni. Invero in sede conclusiva di proposta favorevole alla variazione urbanistica attivata non è legiferata la presa di atto e appropriazione della variante da parte del consiglio comunale di contro "la definitiva approvazione";
- f) le aree metropolitane la cui delimitazione effettuata con i decreti presidenziali 10 agosto 1995¹⁵ è carente (in particolare è illegittima l'area metropolitana della provincia di Messina) ed è rimasta senza direttive attivate a riguardo. Di contro assume rilievo per quanto concerne la potestà statutaria della regione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 286/1997 riguardante le legittimità degli impugnati articoli 19, 20 e 21 della l.r. 9/1986;
- g) nel settore del turismo non sono stati trasferiti agli enti locali le strutture operative regionali. Il personale è rimasto ancorato alla Regione e quello delle liquidate "aziende provinciali per l'incremento turistico", è stato anch'esso trasferito alla Regione con il trattamento economico del personale di dipendente regionale, anche se assunto con il diverso ordinamento degli enti locali. I distretti turistici, strutture di base introdotte dalla legge regionale 15 settembre 2005, n. 10¹⁶, di riforma regionale del turismo,

¹³ Art. 37 della l.r. 10/2000:

"Procedimento amministrativo

(omissis)

6. Alla conferenza di servizi di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, partecipa un rappresentante dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente. Acquisito il consenso dell'Assessorato in sede di conferenza, sulla proposta di variante si pronuncia in via definitiva il consiglio comunale."

¹⁴ "Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento" (G.U.R.S. 17 maggio 2000, n. 23).

¹⁵ "Individuazione dell'area metropolitana di Catania" "Individuazione dell'area metropolitana di Messina" "Individuazione dell'area metropolitana di Palermo" (G.U.R.S. 21 ottobre 1995, n. 54).

¹⁶ "Norme per lo sviluppo turistico della Sicilia e norme finanziarie urgenti" (G.U.R.S. 16 settembre 2005, n. 39).

stentano a decollare e sono di incerta natura pubblica o privata;

- h) l'Ato rifiuti. In ordine all'Ato rifiuti si continua a procedere alla gestione unificata del servizio su base territoriale variata e con affidamento a diversa forma societaria. Permane la situazione di emergenza sanitaria ambientale e deficit finanziario, con enorme carico sulle amministrazioni comunali interessate e sulla Regione. E' da rilevare che avendo le amministrazioni locali la cura della persona e del territorio gli adempimenti che sono connessi alla raccolta dei rifiuti concernono rapporti fondamentali tra i cittadini e l'amministrazione comunale sotto vari profili, compreso quello di natura tributario, attualmente rilevante per i cittadini.

In tema di inquadramenti o di stabilizzazioni di precari, continua a seguire e non a precedere le assunzioni e le proroghe di contratti a tempo determinato, la preventiva necessaria valutazione delle risorse umane necessarie al pubblico ente secondo l'art. 97 della Costituzione. Tale mancata valutazione si è verificata anche per quanto concerne i precari regionali, la cui stabilizzazione si è basata su una legge statale non applicabile in quanto non recepita e non programmata per le assunzioni di riferimento.

È assente necessaria iniziativa legislativa che disciplina la materia delle assunzioni con le generalità e i criteri stabiliti nella legge regionale 7 maggio 1958, n. 14¹⁷, nonché disciplini in modo aggiuntivo le regole, anche esse chiare e tassative, con sanzioni di nullità per i contratti a tempo determinato.

In relazione al secondo comma, come evidenziato, nell'art. 15 dello statuto speciale della Regione non è prevista come istituzione la città metropolitana. La normativa regionale della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48¹⁸, di recepimento della legge 8 giugno 1990, n. 142¹⁹, non ha recepito le disposizioni relative alla città metropolitana. Il riferimento è all'art. 1 della l.r. 48/1991 e alle disposizioni della legge 142/1990 come successivamente integrate e modificate e per ultimo dal capo terzo del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267²⁰.

La prima osservazione che si ritiene di esprimere si incentra nella necessità per l'istituzione di città metropolitane in Sicilia, non di una legge regionale ordinaria, ma di una legge di proposta costituzionale che modifica l'art. 15 dello statuto speciale della regione Sicilia.

Ne consegue di non ritenere obbligatoria, pertanto, la costituzione in Sicilia di città metropolitane, a meno di non dovere modificare lo statuto speciale per la parte che interessa e tramite la via già enunciata.

Ovviamente necessarie considerazioni vanno espresse in ordine alle competenze riconosciute alla Regione e al suo statuto speciale dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3²¹.

Di detta legge costituzionale n. 3/2001 vanno riguardate le seguenti disposizioni. L'art. 10 di detta legge prescrive: *“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 autonomie più ampie rispetto a quelle attribuite.”*

L'applicazione delle disposizioni della legge costituzionale n. 3/2001 alle Regioni ad

¹⁷ “Norme sul personale della Regione” (G.U.R.S. 7 maggio 1958, n. 27).

¹⁸ “Provvedimenti in tema di autonomie locali” (G.U.R.S. 16 dicembre 1991, n. 60).

¹⁹ “Ordinamento delle autonomie locali” (G.U.R.I. 12 giugno 1990, n. 135).

²⁰ “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (G.U.R.I. 28 settembre 2000, n. 227 - Supplemento Ordinario, n. 162).

²¹ “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” (G.U.R.I. 24 ottobre 2001, n. 248).

autonomia speciale, se non per le “parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle attribuite”, viene esplicitata nella sentenza della Corte Costituzionale 13/02/2003, n. 48.

La Corte Costituzionale ha anche evidenziato che nel caso specifico nell’ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell’art. 117 non fa che ripercorrere le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano di competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive.

Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione ma sopravvive, quanto meno nello stesso ambito e negli stessi limiti stabiliti dagli statuti. Che, in ogni caso, anche l’elezione degli organi di Comuni e Province rientri nell’ambito della competenza in tema dell’ordinamento degli enti locali è confermato non solo dalla legislazione regionale, in particolare della Regione Siciliana che da più tempo esercita tale competenza, e dalle norme di attuazione di altri statuti, ma anche dalla giurisprudenza di questa Corte: già la sentenza n. 105 del 1957 ha espressamente riconosciuto che la disciplina elettorale rientra nelle locuzioni “regime degli enti locali” e “ordinamento degli enti locali” che identificano la competenza in materia della Regione Siciliana; e, più di recente, la sentenza n. 84 del 1997 ha assunto come presupposto l’appartenenza della disciplina delle elezioni comunali e provinciali alla competenza regionale della Sicilia in materia di ordinamento degli enti locali.”

Con la legge 5 giugno 2003, n. 131²², poi vengono emanate norme mirate all’attuazione delle modifiche del titolo V della parte II della Costituzione. In particolare con l’art.11 di detta legge che dispone: “1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall’art.10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.”

La problematica presa in esame, sull’incidenza dell’innovata II parte del titolo V della Costituzione, è insita nelle considerazioni riportate.

La giurisprudenza costituzionale richiamata, ha affermato il sussistere dell’esclusiva competenza della regione Sicilia in tema di regime degli enti locali.

Ne consegue, si ribadisce, la non sussistenza dell’obbligo dell’adeguamento di che trattasi.

E’ da rilevare che la modifica dello statuto speciale che si intende attuare con l.r. 7/2013 ha incidenze sul medesimo statuto sia perché incide nell’assetto istituzionale espressamente disciplinato dall’art. 15 che per le incidenze da esaminare preventivamente sui rapporti tra Regione e città metropolitane, tra città metropolitane e liberi consorzi comunali ed in modo particolare sull’autonomia comunale, che viene intaccata per entrambe dette istituzioni (il riferimento è alla previsione delle municipalità, alla declassazione di determinati comuni ed all’accorpamento di altri per la costituzioni dei liberi consorzi). Si ricorda che la menzionata attuazione dell’art. 15 dello statuto è stata caratterizzata dal più ampio rispetto dell’autonomia comunale. Certamente non ci si riferisce ad una disciplina regionale di consorzio obbligatorio di servizi sotto l’egida del potere esecutivo regionale.

La non sussistenza dell’obbligo non impedisce alla Regione Sicilia l’adeguamento alle innovazioni normative apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001. Consegue inoltre a tale adeguamento l’ulteriore dequalificazione dell’autonomia comunale, già per altro intaccata dalla modifica costituzionale presa in esame; si annota al riguardo che la citata modifica della parte II del Titolo V della Costituzione, incentivando il potere centrale dello Stato, indebolisce

²² “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (G.U.R.I. 10 giugno 2003, n. 132).

l'autonomia regionale e, si ritiene, maggiormente quella comunale. Certamente, si ripete, la Regione non può, con legge ordinaria, istituire le città metropolitane e declassare l'autonomia comunale.

Per quanto concerne il settore elettorale (commi 3 e 4 dell'art. 1 della l.r. 7/2013), si ribadisce che l'istituzione "libero consorzio comunale" ha uguale valenza normativa e quindi presuppone elezione diretta al pari della Regione e del comune. Si ritiene di puntualizzare:

1. la provincia regionale è comunque un libero consorzio comunale costituito che applica le disposizioni della l.r. 9/1986;
2. le gestioni commissariali straordinarie in due tornate elettorali applicano la medesima normativa regionale;
3. per eventuali modifiche nei liberi consorzi, necessita osservare la procedura di cui agli artt. 12, 15 e 16 dello statuto speciale, e in particolare necessita una legge costituzionale per la modifica per l'introduzione dell'istituzione "città metropolitana";
4. per tale operare necessitano tempi tecnici non brevi per approvare la nuova normativa e si deve considerare anche il tempo di attuazione del nuovo assetto locale.

Tanto premesso si ritiene che è l'approvazione della riforma nei modi accennati che presuppone un ricambio elettorale di che trattasi.

Si conclude con il rilevare che le diverse innovazioni elettorali legiferate dalla Regione Sicilia negli anni 2012/13 in particolare riguardino più che interessi generali di governabilità e di democrazia interna, interessi di parte o dei partiti. Invero, come è noto, sia nella legislazione locale (Comuni e province regionali) sia nella Regione con modifiche pertinenti vige e si applica in atto l'istituto dell'elezione congiunta che consente al cittadino, nell'esprimere il voto, di scegliere non soltanto il capo dell'esecutivo ma anche la coalizione che lo supporta e lo dovrebbe supportare, in base ad un programma presentato in sede procedimentale elettorale. Diversamente, in applicazione dell'art.1 della Costituzione, il cittadino che opera la sua scelta non ha mezzi di difesa tramite interventi straordinari di vigilanza o votazione di sfiducia, in quanto si registra l'ampia facoltà del capo dell'esecutivo di operare scelte diverse in sede di composizione delle giunte. Ne consegue, e si comprendono le ragioni delle modifiche elettorali esaminate, la ricerca da parte dei partiti di diverse associazioni (rispetto alle scelte fatte dal cittadino) per conseguire obiettivi di potere.

È quindi auspicabile che si ritorni alla ratio gestionale dell'elezione separata e diretta del capo dell'esecutivo e del consiglio (legge regionale 26 agosto 1992, n. 7²³, e l.r. 26/1993 modificate in modo precipitoso con la successiva legge regionale 15 settembre 1997, n. 35²⁴, e successive modifiche e integrazioni).

Palermo 30 novembre 2013

Dr. Cesare Augusto Sirna
Avv. Antonino Sirna
Avv. Marco Sirna

²³ "Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica" (G.U.R.S. 29 agosto 1992, n. 40).

²⁴ "Nuove norme per la elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale" (G.U.R.S. 17 settembre 1997, n. 51).