



## **I LIBERI CONSORZI COMUNALI E LA DUBBIA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 15 DELLO STATUTO SICILIANO "A COSTITUZIONE INVARIATA"**\*

di

**Felice Giuffrè**

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Catania)*

28 luglio 2014

**Sommario:** **1.** L'abolizione delle Province regionali siciliane e l'introduzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane. **2.** Il nuovo assetto degli enti di area vasta nel territorio siciliano. **3.** L'origine dell'art. 15 dello Statuto della Regione siciliana sui liberi Consorzi di Comuni **4.** La sostanziale omologazione della Provincia regionale siciliana al modello nazionale secondo la l.r. n. 9 del 1986 e la dubbia legittimità costituzionale delle ll.rr. n. 7/2013 e n. 8/2914.

### **1. L'abolizione delle Province regionali siciliane e l'introduzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane**

Con la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8, l'Assemblea Regionale Siciliana ha disposto l'abolizione delle Province, la loro sostituzione con i liberi Consorzi comunali e la costituzione delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo<sup>1</sup>. La Sicilia ha, dunque, anticipato la riforma degli enti di area vasta, disposta a livello nazionale con la l. 7 aprile

---

\* Contributo sottoposto a referaggio.

(\*) Il presente contributo, destinato all'*Osservatorio Città Metropolitane* di *Federalismi.it*, riferendosi al percorso di riforma avviato nella Regione Siciliana sulla base della competenza esclusiva prevista dall'art. 15 dello Statuto speciale, si pone - come si vedrà - in una prospettiva necessariamente asimmetrica rispetto all'analogo processo riformatore avviato dal legislatore nazionale. Pertanto, anche l'aggiornamento sulle tappe della trasformazione istituzionale in atto nel sistema degli enti locali della Sicilia non potrà coincidere con le scadenze poste dalla l. 56 del 2014.

<sup>1</sup> In sede di prima applicazione, la l.r. 8/2914 prevede che le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina ricalcheranno gli ambiti territoriali dei Comuni nelle aree metropolitane, già individuate dai Decreti del Presidente della Regione del 10 agosto 1995 (in Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 21 ottobre 1995, n. 54).

2014, n. 56 (c.d. “legge Delrio”), assecondando una tendenza generale motivata con esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Come è noto, prima della legge “Delrio”, già il c.d. decreto “Salva Italia” n. 201 del 2011, convertito nella legge 214 del 2011, aveva modificato le modalità di elezione degli organi di governo delle Province italiane, prevedendo che il Consiglio provinciale fosse composto “da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia” (art. 23, comma 16) e che il Presidente della Provincia fosse eletto “dal consiglio provinciale tra i suoi componenti” (art. 23, comma 17).

La stessa tendenza è stata, inoltre, confermata con il decreto n. 92 del 2012 (c.d. “Spending review”), con l’importante differenza – per il tema della legittimazione di secondo grado degli organi di governo – che mentre nel primo intervento di riforma alle Province venivano assegnate “esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” (art. 23, comma 14) e non la concreta gestione degli interessi della comunità sociale riferibile al territorio provinciale<sup>2</sup>, l’intervento del Governo Monti confermava, secondo le vigenti previsioni costituzionali, l’attribuibilità alle Province, così come agli altri enti territoriali previsti dall’art. 114 Cost., tanto delle funzioni programmatiche e di indirizzo e coordinamento, quanto quelle più strettamente gestionali<sup>3</sup>.

Ebbene, analoghe tendenze caratterizzano il disegno della riforma siciliana, che si segnala, innanzi tutto, come fattispecie a formazione progressiva, atteso che lo stesso è stato avviato con la legge 27 marzo 2013, n. 7 e si concluderà soltanto con l’approvazione della legge (o delle leggi) a cui fa espresso rinvio l’art. 1, VI comma, della l.r. 8/2014 per il completamento del nuovo assetto degli enti locali in Sicilia.

L’avvio del processo di revisione degli enti provinciali è segnato dall’approvazione della l.r. n. 7 del 27 marzo 2013 (recante *Norme transitorie per l’istituzione dei liberi Consorzi comunali*), secondo cui “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”.

Quale indirizzo fondamentale della futura riforma, la legge 7/2013 (che - è bene ribadirlo - non aveva determinato l’immediata soppressione delle Province, limitandosi, più

---

<sup>2</sup> Questo aspetto è puntualmente sottolineato ancora da O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDI n. 1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 3 s.

<sup>3</sup> Ancora, O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel DDI n. 1542*, cit. 3 s.

semplicemente, a prefigurarne l'abolizione, che sarebbe avvenuta solo con la legge n. 8, promulgata il 24 marzo 2014) prescriveva che gli organi di governo dei liberi Consorzi di Comuni fossero eletti “*con sistema indiretto di secondo grado*”.

Era, invece, demandata ad un ulteriore atto legislativo la definizione delle modalità di elezione, la composizione, le funzioni degli istituendi liberi Consorzi (art. 1, comma I, l.r. n. 7/2013) e, ancora, l'istituzione delle Città metropolitane (art. 1, comma II, l.r. 7/2013)<sup>4</sup>.

Prima di procedere oltre, è utile porre in evidenza - in quanto circostanza particolarmente rivelatrice di una indubbia sottovalutazione da parte del Governo e della maggioranza dell'Assemblea Regionale Siciliana dei molteplici e delicati principi costituzionali coinvolti dal processo di riforma - che in attesa dell'effettiva abolizione delle Province nel territorio della Regione, il legislatore aveva disposto il commissariamento degli stessi enti territoriali sino al 31 dicembre 2013 e, dunque, la sospensione del rinnovo democratico dei relativi organi di governo al momento della scadenza del mandato di quelli in carica ovvero in occasione dell'eventuale scioglimento anticipato (art. 1, commi III e IV, l.r. 7/2013)<sup>5</sup>.

Com'era prevedibile, tuttavia, l'Assemblea regionale non approvò entro il termine del 31 dicembre 2013 la legge d'istituzione dei liberi Consorzi, sicché i Commissari degli enti provinciali sono stati prorogati dapprima sino al 15 febbraio 2014 e, scaduto anche questo termine, sino al 15 aprile; data, quest'ultima, coincidente con i 60 giorni antecedenti al termine ultimo per le eventuali elezioni per il rinnovo degli enti provinciali disciplinati dalla l.r. 9/1986, nel caso in cui l'Assemblea regionale non avesse approvato entro la stessa data il disegno di legge istitutivo dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> In argomento, A. PIRAINO, *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane* (26 giugno 2013), in *Federalismi.it*, n. 13/2013, 1 ss.; A. SAITTA, *La sostituzione della provincia con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/7/2013; M. GRECO, *Sicilia: liberi consorzi di comuni e trappola dell'art. 15 dello Statuto speciale*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 21/8/2013.

<sup>5</sup> Secondo le norme citate, infatti, “3. 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.”

<sup>6</sup> Sul punto è intervenuto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana in sede consultiva n. 137 del 26 febbraio 2014 (numero affare n. 356/2014), che - nella considerazione dell'esigenza di bilanciamento tra il diritto degli elettori di rinnovare democraticamente gli organi di un ente territoriale non ancora soppresso e le esigenze di contenimento della spesa pubblica nella prospettiva di una eventuale imminente abolizione dello stesso ente - ha avuto modo di fissare precisi limiti all'utilizzo dell'istituto commissariale da parte del Governo regionale. In particolare, secondo il CGA, “l'istituto commissariale, tanto

Infine - dopo un *iter* parlamentare travagliatissimo - l'Assemblea Regionale Siciliana è giunta all'approvazione della riforma, che, tuttavia, rinvia ad un'ulteriore futura legge regionale di riordino delle competenze dei liberi Consorzi e della Città metropolitane, confermando sino ad allora la gestione commissariale delle attuali Province.

---

*più se applicato a enti territoriali eletti democraticamente, presenta obiettivi caratteri di eccezionalità. Tale eccezionalità è ancora più marcata nella vicenda alla quale specificatamente si riferisce la richiesta di parere, atteso che, con la L.R. n. 7/2013, è stato nei fatti sospeso, sia pure provvisoriamente, l'esercizio del diritto di voto per il rinnovo degli organi provinciali siciliani.*

*L'eccezionalità, della quale si è dato conto, comporta, come noto, sul piano esegetico, un vincolo della stretta interpretazione, con la conseguenza che la legge che preveda un potere di carattere eccezionale va sempre applicata nel rigoroso rispetto dei limiti, temporali e di contenuto, stabiliti dalla stessa norma primaria”.*

Ebbene, nella prospettiva della possibile mancata approvazione della legge istitutiva dei Liberi Consorzi di Comuni e della Città metropolitane in luogo delle Province regionali disciplinate dalla l.r. 9/1986 e considerata l'inutile scadenza del primo termine fissato nel 31 dicembre 2013 dall'art. 1, commi III e IV, della legge 7/3013, i Giudici amministrativi siciliani hanno avuto modo di rilevare, opportunamente, che “*Se [la scadenza del] termine del 31 dicembre 2013 non impedirà l'eventuale, futura approvazione della legge sui Liberi Consorzi comunali, non può però ritenersi che la sospensione del rinnovo degli organi provinciali possa durare a tempo indeterminato. La L.R. n. 7/2013 ha, invero, sospeso tale rinnovo, ma non ha modificato l'art. 169 della L.R. n. 16/1963 che impone di tenere le elezioni amministrative nel periodo compreso tra il 15 aprile e il 30 giugno e ciò non ha fatto (deve ritenersi) intenzionalmente, e condivisibilmente, dal momento che una sospensione indefinita, in via legislativa, del diritto di voto dei cittadini avrebbe prestato il fianco a più di un dubbio di costituzionalità. Ciò significa che il termine finale della “sospensione del rinnovo” degli organi provinciali, seppur non determinato, è agevolmente determinabile e coincide con il dies ad quem minimo e utile a far sì che, entro il 30 giugno 2014, le province regionali vengano definitivamente sostituite dai Liberi Consorzi comunali costituiti (ossia in grado di assicurare la correttezza dell'attività amministrativa, senza soluzioni di continuità) o, in alternativa, ricostituite per via elettorale”.*

La medesima “sensibilità costituzionale” non può, invece, essere affatto rinvenuta nelle sentenze del TAR Sicilia – Palermo, che, chiamate a valutare la legittimità dei decreti di commissariamento delle Province regionali - a legislazione sostanzialmente invariata e nel momento in cui era ormai evidente l'impossibilità di giungere all'approvazione della legge di riforma (l'udienza pubblica si è svolta, infatti, il 5 dicembre 2013, quando ancora non era stato nemmeno avviato l'*iter* parlamentare del d.d.l. di riforma) - hanno assai sbrigativamente ritenuto che “*una volta prevista la modificazione ordinamentale degli enti indicati nella norma statutaria come liberi consorzi comunali, la sorte delle strutture fino ad allora operanti debba essere ricondotta alla gestione generale delle fattispecie inerenti la precoce chiusura delle attività ordinarie degli enti territoriali, in perfetta conformità a quanto previsto – per analoghe ma non esclusive ipotesi – dall'articolo 145 della legge Regione Siciliana 15 marzo 1965, n. 16. Tale risultato ermeneutico è peraltro reso agevole dalla lettura del terzo comma appena riportato: l'applicazione, che l'atto impugnato ha fatto, dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali in Sicilia deriva direttamente dalla disposizione normativa appena trascritta, la quale ha utilizzato l'istituto previsto dalla norma espressamente richiamata (art. 145) al fine di attuare la riforma delle province; sicché, l'atto impugnato si pone su un piano meramente esecutivo della norma regionale. Né convince il lamentato impedimento al rinnovo democratico degli organi della provincia, atteso che in una fase transitoria – qual è quella disciplinata dalla norma regionale - il commissariamento rappresenta un istituto per attuare la riforma, proprio al fine di evitare una inutile, ed antieconomica, consultazione del corpo elettorale nelle more della compiuta attuazione della riforma stessa, prevista, peraltro, con l'adozione di apposita legge regionale entro un ristretto limite temporale (31 dicembre 2013)” (TAR Sicilia, Palermo, 9 gennaio 2014, n. 17 Reg. Prov. Coll., rel. est. Maria Cappellano; nello stesso senso, sebbene con motivazione di altra consistenza rispetto alle questioni di costituzionalità eccepite in giudizio, TAR Sicilia, Palermo, 23 gennaio 2014, n. 206 Reg. Prov. Coll., rel. est. Giovanni Tulumello). Per una puntuale critica delle argomentazioni (e delle contraddizioni) della richiamata sentenza del TAR Sicilia, Palermo, n. 17/2014, R. DI MARIA, *La Sicilia è o non è un “Ente costitutivo della Repubblica? Prime osservazioni su TAR Palermo, sent. 17/2014*, in [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org), 20 gennaio 2014.*

In dottrina, sulla delicata operazione di bilanciamento necessaria per giustificare la sospensione del rinnovo degli organi di governo delle Province in vista della loro riforma; G. BOGGERO, A. PATANE', *Profili costituzionali del commissariamento delle Province nelle more di una riforma ordinamentale dell'ente intermedio* (11 giugno 2014), in *Federalismi.it*, n. 12/2014, 1 ss., ma spec., sul caso siciliano, 19 ss.;

Ebbene, le vicende legate al mancato rinnovo degli organi di governo degli enti provinciali e al commissariamento degli stessi - ben prima della loro formale abolizione e, in ogni caso, sino alla futura costituzione degli organi delle nuove istituzioni consortili - costituiscono il prologo di talune questioni che si ripropongono anche rispetto alla struttura dei nuovi enti di area vasta e che mettono in gioco la peculiare previsione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, nonché il rapporto di quest'ultima disposizione con la nuova disciplina del titolo V della Costituzione.

Il richiamato art. 15 St.Sic., infatti, prevedendo la sostituzione delle vecchie Province con i Consorzi di Comuni - amministrati da organi non direttamente legittimati dagli elettori, ma scelti con elezioni di secondo grado - sembra privare anche la Regione siciliana, "a Costituzione invariata", di uno dei quattro fondamentali livelli di governo della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), attraverso cui - secondo la previsione degli artt. 1, 5 e del novellato 114 Cost. - si esprime la partecipazione del corpo elettorale all'esercizio del potere sovrano.

Si tratta, dunque, di verificare la compatibilità tra lo Statuto siciliano - entrato in vigore il 15 maggio 1946 e, dunque, prima dell'approvazione della Carta costituzionale del 1948 - con l'assetto degli enti locali nell'ambito del vigente ordinamento costituzionale repubblicano (artt. 5 e 114 ss. Cost.)

## **2. Il nuovo assetto degli enti di area vasta nel territorio siciliano.**

Prima di affrontare i profili di legittimità a cui si è appena fatto cenno, è opportuno inquadrare i tratti fondamentali del nuovo assetto istituzionale delineato dalla recente riforma siciliana.

Come accennato, gli elementi caratterizzanti i nuovi enti di "area vasta" possono essere individuati, per un verso, nella sostituzione degli organi di amministrazione direttamente legittimati dal voto dei cittadini con organi scelti attraverso un'elezione di secondo grado (art. 3); per altro verso, con l'introduzione delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo nelle aree territoriali individuate dai citati D.P.R.S. 10 agosto 1995 (art. 7).

Quanto al primo profilo, i liberi Consorzi comunali saranno amministrati dal Presidente, dalla Giunta e dall'Assemblea dei sindaci dei Comuni che fanno parte dell'ente consortile. L'organo esecutivo del libero Consorzio è la Giunta, nominata dal Presidente, mentre all'Assemblea sono assegnate le funzioni d'indirizzo politico-amministrativo.

Tutti gli organi, proprio nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, dovranno esercitare le relative funzioni a titolo gratuito.

Il Presidente è un Sindaco eletto, a maggioranza assoluta e con eventuale ballottaggio tra i due candidati più votati al primo scrutinio, dai Consiglieri comunali e dai Sindaci dei Comuni aderenti al Consorzio. Il Presidente è competente a nominare la Giunta e il Vicepresidente, anche questo tra i Sindaci che compongono l'Assemblea consortile.

Il Presidente potrà essere sfiduciato con mozione motivata, approvata a maggioranza assoluta dei voti, dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni che fanno parte del Consorzio.

Sono, tuttavia, previsti taluni meccanismi di razionalizzazione per garantire un minimo di continuità amministrativa all'ente consortile.

La mozione di sfiducia, infatti, deve essere presentata da almeno un quinto dei componenti dell'Assemblea e potrà essere discussa solo dopo tre giorni dalla presentazione; non potrà essere presentata prima di due anni dall'elezione del Presidente e, in ogni caso, per più di due volte, a distanza di un anno, durante il medesimo mandato. La mozione sarà posta in votazione, previa delibera dell'Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti, e la votazione avrà luogo entro dieci giorni dalla deliberazione dell'Assemblea.

Ove la mozione di sfiducia venisse approvata si procederebbe all'elezione del nuovo Presidente entro 60 giorni. In tale eventualità, come nel caso di dimissioni o decadenza, sino alla ricostituzione dell'organo di vertice del Consorzio le funzioni del medesimo sarebbero esercitate da un Commissario straordinario, nominato dall'Assessore regionale per le Autonomie Locali e Funzione Pubblica.

Sul piano delle competenze e delle funzioni il legislatore sembra puntare alla concentrazione in capo al libero Consorzio di quelle attualmente assegnate ai Comuni; le stesse funzioni, tuttavia, in vista dell'incremento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, potranno essere esercitate in forma unitaria a livello di area vasta (art. 1, V comma).

L'allocazione a livello sovracomunale dei servizi non viene, comunque, imposta ai minori enti territoriali. Piuttosto, in un'ottica di sussidiarietà e secondo una logica promozionale, dovranno pur sempre essere i Comuni a scegliere – sulla base dei criteri fissati a livello regionale - il ricorso all'esercizio associato di funzioni e servizi, utilizzando le risorse finanziarie, materiali e umane già di loro spettanza con un piano approvato dai rispettivi Consigli. La scelta dell'esercizio associato costituirà, dunque, elemento premiale ai fini dell'attribuzione di risorse finanziarie ai Comuni che avranno optato per il modello cooperativo (art. 1, V comma).

Inoltre, per conseguire l'ottimale allocazione delle risorse, nella prospettiva di accorpamento di funzioni e servizi comunali, è prevista l'interazione funzionale fra le piante organiche dei comuni appartenenti al libero Consorzio.

Si tratta, certamente, di interventi di un certo rilievo, che confermano, comunque, la necessità di un ente di area vasta per la gestione di competenze locali (solo titolo esemplificativo: in materia di ambiente, trasporti, polizia locale, assistenza sociale, assetto urbanistico). Alla prova dei fatti, del resto, taluni servizi, per complessità e limitatezza di risorse disponibili, ormai appaiono difficilmente gestibili solo a livello comunale<sup>7</sup>.

Sotto questo profilo, la l.r. 8/2014 apre interessanti prospettive in termini di riassetto complessivo dell'assetto territoriale e istituzionale della Regione siciliana, atteso che l'art. 10 preannuncia la ridefinizione - con successiva legge regionale (art. 2, VI comma) - delle funzioni attribuite ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione e agli enti regionali.

In quella sede, pertanto, si potrà misurare la capacità del legislatore regionale di sfruttare l'occasione della riforma dell'ente provinciale per conseguire un riequilibrio delle competenze tra i livelli di governo della Regioni e superare quel centralismo regionale. Dal 1946 ad oggi, infatti, il modello centralistico della Regione siciliana ha soffocato ogni possibilità di virtuosa competizione tra le differenti aree della Sicilia<sup>8</sup>, con un sistema di organizzazione lontano dai principi di efficacia, efficienza ed economicità, ma anche dai fondamentali canoni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che - in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione - dovrebbero costituire i principi-cardine dell'articolazione territoriale della Repubblica<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr., G. BETTONI, *Dalle Province all'area vasta: un'incoerenza italiana*, in I. Nicotra (a cura di), *Le Province dall'Unità alla Repubblica delle autonomie*, Roma 2012, 120 ss.; S. MANGIAMELI, *Introduzione. Sistemi decentrati e assetto delle competenze: profili istituzionali e funzionali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, Roma 2012, XV ss., nonché i numerosi e dettagliati contributi raccolti nel medesimo volume; da ultimo, si veda A. SAITTA, *Città metropolitane e consorzi di Comuni in Sicilia. Sette note sulla L.R. n. 8 del 2014* (11 giugno 2014), in *Federalismi.it*, n. 12/2014, 4.

<sup>8</sup> Sulla necessità di superare la specialità regionale, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, F. GIUFFRÈ, *Verso la Repubblica delle autonomie: dalla specialità regionale alla differenziazione diffusa*, in *ItalianiEuropei*, 2001, 1, 202 ss., nonché l'ulteriore bibliografia ivi citata.

<sup>9</sup> In questa logica si colloca, ad esempio, la creazione - con Protocollo firmato a Catania, il 28 febbraio 2014, alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano - del "Distretto del Sud Est" da parte dei Comuni capoluogo della Sicilia orientale Catania, Siracusa e Ragusa, delle tre Province corrispondenti e delle Camere di Commercio delle medesime aree territoriali. Il "Distretto Sud Est" nasce con l'intento di adeguare l'azione amministrativa degli enti sottoscrittori - i cui territori generano circa l'80% di tutto il Pil siciliano - ad un preciso indirizzo di *Policy* dell'Unione Europea, che richiede la presenza sui territori dell'Unione di spazi economici e politici coesi e fondati sull'efficacia e l'efficienza dei "sistemi locali" e sui loro valori di tipo materiale e immateriale. La presenza di "sistemi locali integrati" costituisce, secondo gli indirizzi comunitari, la preconditione essenziale per intervenire, anche finanziariamente, sullo sviluppo delle potenzialità locali.

L'intento, del resto, sembra trovare coerente riscontro nella previsione del II comma dell'art. 10 della l.r. 8/2014, allorché si attribuiscono ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane “funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico” e, ancora, nella disposizione dell'art. 11, laddove si dispone la razionalizzazione, l'accorpamento o la soppressione di enti, società e agenzie, che svolgono funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle attribuite ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane. La Regione, infatti, dovrebbe procedere alla razionalizzazione degli enti citati con la stessa legge prevista per l'individuazione dei territori dei liberi Consorzi, ai sensi dell'art. 2, VI comma, mentre si vieta - con disposizione che costituisce, tuttavia, una mera dichiarazioni di intenti - la futura istituzione di nuovi enti per funzioni, in tutto o in parte, assegnate ai liberi consorzi e alle città metropolitane (art. 11, III comma).

### **3. L'origine dell'art. 15 dello Statuto della Regione siciliana sui liberi Consorzi di Comuni.**

Come innanzi riferito, la legge di abolizione delle Province regionali - istituite in Sicilia con la legge siciliana n. 9 del 1986 - trae origine dalla tendenza, di portata nazionale, alla semplificazione dei livelli di governo in vista degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, attraverso la razionalizzazione dei modelli di erogazione dei servizi al cittadino. In Sicilia, alla richiamata tendenza si è aggiunta la proclamata volontà di adeguare l'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana alla previsione dell'art. 15 dello Statuto speciale, anticipando la riforma nazionale.

Il primo comma della norma appena richiamata prevede, infatti, che “*Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione Siciliana*”; mentre, a tenore del secondo comma, “*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*”. Ai sensi dell'art. 14, lett. o), e dell'art. 15, III co., St.Sic., inoltre, la Regione ha potestà legislativa esclusiva in materia di “*regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*”.

Ciò posto, una riflessione sulla riforma degli enti di “area vasta” nella Regione siciliana presuppone il corretto inquadramento della previsione innanzi citata in una prospettiva storica e nel quadro del sopravvenuto ordinamento costituzionale repubblicano.

Come è noto, infatti, lo Statuto della Regione siciliana è stato approvato con R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, e successivamente recepito con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ai sensi e nei limiti dell'art. 116 Cost<sup>10</sup>.

Si tratta, pertanto, di verificare il significato della rottura dell'assetto tipico delle istituzioni provinciali - presenti nel nostro Paese, in varia foggia, sin dall'unità - per comprendere se la medesima *ratio* sia ancora attuale e, soprattutto, se sia compatibile con le previsioni della Costituzione del 1948, anche a seguito della novella al Titolo V operata nel 2001.

Sotto questo profilo occorre rammentare come l'originaria valenza dell'art. 15 St.Sic. si riannodi alla dichiarata vocazione antistatalista e anticentralista dello Statuto siciliano del 1946, sicché il superamento delle istituzioni provinciali in favore dei previsti liberi consorzi comunali era chiaramente volto all'abolizione delle Prefetture, che, identificate con le circoscrizioni provinciali, erano state simbolo e strumento del disegno centralista sin dall'unità d'Italia<sup>11</sup>.

Il testo dello Statuto speciale prevede, dunque, la soppressione delle Province, che vengono sostituite da "liberi Consorzi comunali", da istituire in forza di scelte volontarie degli organi consiliari dei Comuni della Sicilia.

In questo quadro si collocavano coerentemente le previsioni statutarie che attribuivano nel territorio siciliano le funzioni di rappresentanza del Governo dello Stato al Presidente della Regione (art. 21), con conseguente soppressione della figura del Prefetto. Tale disposizione, tuttavia, rientra tra le tante e significative previsioni statutarie mai attuate per effetto del necessario coordinamento dello Statuto con la sopravvenuta Costituzione della Repubblica italiana (art. 116 Cost. e l.c. 2/1948). Di conseguenza l'ente di area vasta, anche nella Regione

---

<sup>10</sup> Sul processo di formazione dello Statuto siciliano, F. TERESI, voce *Regioni a statuto speciale: Sicilia*, in *Enc.Dir.*, XXXIX, Milano 1988, versione digitale; C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello statuto siciliano*, in A. Ruggeri, G. Verde, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 8 ss.; F. GIUFFRÈ, *Verso la Repubblica delle autonomie: dalla specialità regionale alla differenziazione diffusa*, cit., 202 ss.; ID., *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"* (14 maggio 2014), in *Federalismi.it*, n. 10/2014, 5 ss.

<sup>11</sup> G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i Liberi Consorzi dello statuto siciliano*, in G. Barone, V. Ottaviano (a cura di), *L'avvio della nuova provincia regionale in Sicilia*, Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di studi politici, Catania 25 e 26 marzo 1988, Milano 1989, 40, secondo il quale "L'obiettivo polemico era indubbiamente la provincia intesa come circoscrizione dell'amministrazione dello Stato, ambito di competenza del prefetto, longa manus del governo nazionale e burbero tutore di autonomie locali costrette in posizione di netta inferiorità; tuttavia la provincia finì con il fare le spese dell'ostilità diffusa contro la stessa idea di un possibile diaframma tra comuni e regione". Nello stesso senso, più di recente, G. BARONE, *La Provincia nella storia d'Italia. Profili istituzionali e sistemi elettorali dall'Unità ad oggi*, in I. Nicotra (a cura di), *Le Province dall'Unità alla Repubblica delle autonomie*, cit., 5 ss.; G. PALOMBELLI, *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità d'Italia ad oggi*, ivi, 50 ss.; T. FORTUNA, *La misura dell'autonomia delle Province dall'Unità d'Italia ad oggi*, ivi, 113 ss.; S. MANGIAMELI, *La Provincia: dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Province e funzioni di area vasta*, cit., 559 ss.; A. SAIITA, *La sostituzione della provincia con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, cit., 1.

siciliana, andrà a coincidere - in fatto, ma anche in diritto - con il modello istituzionale della Provincia, previsto nella Carta del 1948 quale articolazione territoriale dell'ordinamento repubblicano (art. 114 Cost).

Al riguardo, vale rammentare come i liberi Consorzi di comuni siano stati disciplinati in forma organica con la legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, in materia di "Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana" (c.d. "O.R.E.L."), che ha assegnato forza normativa primaria al D.P.Reg.Sic. 29 ottobre 1955, n. 6.

La natura giuridica del Libero consorzio era stata delineata dall'art. 13 del richiamato O.R.E.L. nei termini di un ente pubblico "*non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria*", ma assumeva la denominazione di Provincia regionale "*contraddistinta con nome del comune dove ha sede l'amministrazione consortile*" (art. 17, II comma, O.R.E.L.)

Tuttavia, già in quella fase, i caratteri differenziali rispetto al modello provinciale apparivano assai limitati, atteso che "libertà" cui allude l'art. 15 dello Statuto siciliano – allorché utilizza la corrispondente aggettivazione per qualificare i Consorzi di Comuni - si esauriva, fondamentalmente, nella scelta degli altri enti comunali con cui associarsi e non comprendeva, invece, anche la possibilità di non associarsi<sup>12</sup>.

In questo senso, l'art. 12 O.R.E.L. affermava, con formula perentoria, che "*A norma dell'art. 15 dello Statuto della Regione, i Comuni si associano in Liberi Consorzi*"; mentre l'art. 16 del medesimo testo normativo circoscriveva la possibilità di scelta entro precisi limiti di contiguità territoriale e numero di abitanti, secondo "*l'affinità nei prevalenti interessi materiali e morali*"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> In questo senso, G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova Provincia Regionale: i Liberi Consorzi dello statuto siciliano*, cit., 41 ss., per il quale l'indicata soluzione di compromesso risaliva al D.P.Reg.Sic. n. 6/1955, che superava definitivamente l'"interpretazione ortodossa" dell'art. 15 dello Statuto. L'interpretazione, per così dire, "originalista", infatti, avrebbe dovuto comportare: "a) la volontarietà della formazione del libero consorzio, che implica la possibilità di decidere se, come e quando costituirlo; b) la non-uniformità della sua struttura, delle sue funzioni e delle sue finalità. I comuni dovrebbero pertanto essere liberi di costituire o meno un consorzio, di scegliere a quali comuni unirsi, di determinare gli interessi da realizzare, nell'ambito di una legislazione regionale cui spetterebbe soltanto una disciplina delle regole procedurali di formazione, senza interferire nel merito delle scelte e senza imporre la costituzione di un nuovo ente. È chiaro, infatti, che se i comuni devono essere liberi di valutare l'opportunità o meno di perseguire fini più vasti in forma consortile, non possono essere obbligati ad associarsi comunque, anche nell'ipotesi di mancato accordo sui modi e sui fini della aggregazione". Secondo, l'attuale Presidente della Corte costituzionale, inoltre, già la formulazione originaria dell'art. 114 Cost. non era compatibile con l'art. 15 dello Statuto siciliano, sicché dall'applicazione della norma costituzionale che apre il titolo V della Carta fondamentale in Sicilia conseguiva, inevitabilmente, l'inapplicabilità della disposizione statutaria sui Liberi consorzi.

<sup>13</sup> Sottolinea questo profilo, in senso critico, D. DOMINICI, *La nuova provincia regionale siciliana: libero consorzio di comuni o vecchia provincia statale?*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano 1988, 167 ss., per il quale la legge n. 9/1986 avrebbe realizzato "un'operazione di semplice conversione terminologica (libero consorzio comunale = Provincia regionale), laddove la norma statutaria, di livello costituzionale, garantiva un preciso metodo aggregativo riconosciuto alla libera volontà dei Comuni di

Per il resto, ai liberi consorzi erano attribuite funzioni di decentramento regionale ed, eventualmente, statale. In astratto, dunque, si sarebbe potuto porre il problema della non coincidenza tra le relative circoscrizioni; in concreto, però, anche su tale piano non si è verificato alcuno scostamento tra il modello generale e quello speciale della Regione siciliana, sicché la dimensione territoriale provinciale ha continuato a rappresentare tanto ambito del decentramento statale, quanto di quello della Regione (art. 17, D.P.Reg.Sic. 6/1955)<sup>14</sup>.

In questa fase, allora, l'unica differenza sostanziale tra le Province italiane e quelle siciliane risiedeva nell'elezione di secondo grado prevista per le seconde. Infatti, secondo l'originario art. 133 del D.P.Reg.Sic., i Consiglieri del libero Consorzio erano eletti dai Consiglieri dei Comuni che lo componevano, mentre il Presidente e la Giunta del libero Consorzio (- Provincia regionale) erano eletti, ai sensi del successivo art. 136, dal Consiglio del medesimo Consorzio<sup>15</sup>.

#### **4. La sostanziale omologazione della Provincia regionale siciliana al modello nazionale secondo la l.r. n. 9 del 1986 e la dubbia legittimità costituzionale delle ll.rr. n. 7/2013 e n. 8/2014.**

Il processo di sostanziale omologazione dell'ente di area vasta della Sicilia all'ente Provincia presente nelle regioni ordinarie, secondo le previsioni delle Costituzione, si compie con l'approvazione della l.r. 6 marzo 1986, n. 9, che, non a caso, era intitolata *"Istituzione della*

---

consorzianti". La legge n. 9/1986, quale interpretazione evolutiva dell'art. 15, manteneva la "vecchia ripartizione territoriale delle province" e non avrebbe consentito la costituzione di un nuovo ente rispondente alla mutata realtà economico e sociale. Per l'A., dunque, il risultato della riforma poteva riassumersi nella creazione di un ente territoriale a fini generali, che, strutturalmente, è cosa affatto diversa dal Consorzio previsto nell'art. 15 dello Statuto siciliano.

<sup>14</sup> In modo specifico sul punto, Corte cost., 22 maggio 1974, n. 146, secondo cui *"dall'art. 15, primo comma, dello Statuto speciale non si deduce che le circoscrizioni provinciali e, con esse gli organi ed enti pubblici che ne derivano, siano stati soppressi nell'ambito della Regione siciliana anche come ripartizione di decentramento statale (cfr. artt. 114 e 129 della Costituzione) (...)"*.

<sup>15</sup> Al riguardo vale considerare che la Corte costituzionale con sentenza 10 luglio 1968, n. 96, intervenne sul sistema di elezione di secondo grado, previsto tanto per il sistema di "amministrazione straordinaria" delle vecchie province (artt. 25 e 266 O.R.E.L.), quanto per gli istituendi liberi Consorzi di comuni, riconoscendo che *"il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione.*

*Inoltre, la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento, al quale, per l'art. 128 della Costituzione e per gli artt. 14 e 15 dello Statuto siciliano, la Regione deve uniformarsi.*

*In materia di elettorato attivo l'art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato.*

*Non può ritenersi, invero, che quei principi non possano osservarsi, anche in caso di elezioni di secondo grado e, conseguentemente, non può escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che, del resto sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)"* (punto 3 del diritto).

Si trattava, tuttavia, di una pronunzia che scontava il carattere ancora embrionale della riflessione sul principio dell'*autonomia*, sancito dall'art. 5 Cost. in parallelo ai canoni di *unità e indivisibilità della Repubblica* e che non coglieva certo nel segno, allorché sembrava riconoscere, seppure incidentalmente, la legittimità del metodo di elezione di secondo grado anche con riguardo alle assemblee rappresentative di enti territoriali (ma sul punto si tornerà meglio più avanti).

*Provincia Regionale*” e recava l’abrogazione degli artt. 12-23 del D.Lgs.P.Reg. n. 6/1955, ovvero il Titolo II, Capo I, dell’Ordinamento degli enti locali (O.R.E.L.), dedicato alla costituzione del libero Consorzio comunale.

In effetti - a parte un ossequio formale all’art. 15 dello Statuto, allorché il legislatore regionale riafferma che *“L’amministrazione locale territoriale nella Regione Siciliana è articolata, ai sensi dell’art. 15 dello Statuto regionale, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati ‘province regionali”*” (art. 3, l.r. n. 9/1986) – risultava superato il carattere *non territoriale*, che costituiva la precipua connotazione strutturale del liberi Consorzi, mentre le Province regionali siciliane venivano articolate come enti territoriali intermedi di area vasta tra la Regione e i Comuni, con funzioni di programmazione economico-sociale (art. 8), pianificazione territoriale (art. 12) e gestione di servizi pubblici sovracomunali.

In questi termini, dunque, la l.r. n. 9/1986 segna il passaggio dai liberi Consorzi di Comuni, aventi natura di “organismi consortili”, alle Province regionali quali veri e propri enti politici territoriali, costituenti espressione di “un gruppo organico di popolazione del quale rappresenta globalmente gli interessi”<sup>16</sup>, secondo il modello della provincia nazionale come ente necessario e territoriale<sup>17</sup>. Si trattava, pertanto, di una scelta istituzionale, magari non coerente con l’originario *ratio* dell’art. 15 dello Statuto speciale, ma certamente in linea con i principi costituzionali in tema di autonomie e, segnatamente, con le previsioni degli artt. 5, 114, 128 e 129 Cost.

Del resto, la giurisprudenza costituzionale aveva nel frattempo chiarito come le disposizioni appena richiamate fossero applicabili anche alla Regione siciliana, dapprima con la sentenza n. 96 del 1968 e, in seguito, la decisione n. 146 del 1974.

Invero, nella prima delle pronunzie citate la Corte - oltre a ribadire che *“la provincia è, per sua natura ente territoriale e tale è anche la provincia siciliana”* - ha anche sottolineato che *“Il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell’autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione”*. Se è così – secondo la prospettazione del Giudice delle leggi – *“la elettività di tali organi è principio generale dell’ordinamento, al quale, per l’art. 128 della Costituzione e per gli artt. 14 e 15 dello Statuto siciliano, la Regione deve uniformarsi”*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A. TIGANO, I rapporti della nuova provincia con il comune, in G.C. De Martin (a cura di), *Le province regionali in Sicilia: esperienze, problemi, prospettive*, in *Quaderni delle Autonomie*, Roma 1989, 169.

<sup>17</sup> Sul rilievo del carattere *territoriale* delle Province, I. NICOTRA, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto all’integrità territoriale delle popolazioni locali* (5 dicembre 2012), in *Federalismi.it*, n. 23/2012, 1 ss.; ma già, diffusamente, sul collegamento tra territorio e istanze delle comunità sociali di riferimento, ID., *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, Milano 1995, *passim*.

<sup>18</sup> Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, punto 3) del *Diritto*.

Ebbene, la valenza tranciante delle affermazioni appena riportate in merito all'equiparazione dell'ente di area vasta siciliano rispetto all'ente Provincia contemplato dal disegno costituzionale delle autonomie, non può essere certo sminuita dal riferimento alla parte della medesima sentenza n. 96/1969, secondo cui i principi costituzionali in materia di elettorato attivo (art. 48, II comma, Cost.), da osservare “*in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato*”, sarebbero rispettati anche nel caso in cui fosse prevista l'elezione di secondo grado degli organi di indirizzo politico (*rectius*: politico-amministrativo) dell'ente territoriale rappresentativo.

Non coglie nel segno, infatti, l'argomento all'epoca utilizzato dalla stessa Consulta, secondo cui la legittimità del meccanismo di elezione di secondo grado sarebbe confermata dall'espressa previsione del medesimo “*proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)*”<sup>19</sup>.

Al riguardo è fin troppo agevole obiettare, in primo luogo, che il meccanismo di elezione del Presidente della Repubblica ha riguardo ad un organo a cui la Costituzione italiana non attribuisce funzioni di indirizzo politico (nemmeno in compartecipazione con altri organi), bensì delicatissimi compiti di controllo, garanzia e intermediazione nell'ambito della forma di governo parlamentare.

In secondo luogo, è altrettanto facile rilevare che, in tutte le forme di governo democratiche, almeno ad uno degli organi a cui può essere attribuita la competenza a determinare l'indirizzo politico - e, segnatamente, all'Assemblea rappresentativa - deve essere conferita una legittimazione derivante dal voto diretto del corpo sociale di riferimento.

Ma v'è di più. Il principio dell'elezione diretta delle Assemblee rappresentative degli enti territoriali espressione delle autonomie locali è stato successivamente affermato sul piano internazionale – specialmente (ma non soltanto) in seguito alla novella apportata all'art. 117, I comma, Cost. dalla l.c. n. 3/2001 – e costituisce, pertanto, vero e proprio parametro di legittimità delle leggi statali e regionali che regolano le forme di governo dei minori enti territoriali<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ancora, Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96, punto 3) del *Diritto*.

<sup>20</sup> Cfr., L. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carte europea dell'autonomia locale* (23 ottobre 2012), in *Federalismi.it*, [n. 20/2012, 1 ss., 24 ss.](#); T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta europea delle Autonomia locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (2005); V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/11/Antonelli\\_autonomie\\_questione-europea.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/11/Antonelli_autonomie_questione-europea.pdf); C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'Autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (Legge “DELRIO” e D.L. 95/2012, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo 6-7 giugno 2014 (versione provvisoria), 9 ss.*

Infatti, secondo la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 – *“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 di affari pubblici”* (art. 3, comma I).

Ebbene, secondo il III comma del medesimo art. 3, *“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”*.

Se è così, allora, si può verosimilmente ritenere la Corte costituzionale non sia stata sino ad oggi investita della questione di legittimità dell'art. 15 dello Statuto siciliano soltanto perché la disciplina della legge regionale n. 9 del 1986 ha espressamente previsto l'ente Provincia anche in Sicilia, consentendo, in tal modo, una lettura costituzionalmente orientata della stessa previsione statutaria<sup>21</sup>.

Si vuol dire, in altri termini, che sino all'approvazione delle recenti leggi regionali n. 7 del 2013 e n. 8 del 2014, l'art. 15 dello Statuto siciliano, in combinato disposto con la norma attuativa della l. n. 9 del 1986, esprimeva un "diritto vivente" conforme a Costituzione, che avrebbe impedito, dunque, ad un'eventuale eccezione di illegittimità costituzionalità di superare il filtro della c.d. "interpretazione conforme a Costituzione"<sup>22</sup>.

Il quadro muta profondamente con la preannunciata abolizione delle Province, quali enti territoriali direttamente legittimati dalla comunità sociali di riferimento, in forza delle ll.rr.

---

<sup>21</sup> E' appena il caso di rammentare, al riguardo, che, secondo il consolidato orientamento della Consulta, la Costituzione italiana reca taluni principi "che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione o da altre leggi costituzionali (così sent. n. 1146/1988). Pertanto, "è inesatto ritenere che le disposizioni contenute negli Statuti speciali siano poste indistintamente sullo stesso piano delle disposizioni costituzionali" [così, F. BENELLI, *art. 116 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli e L. Paladin, Padova 2008, 1042].

<sup>22</sup> Sul punto, tra le tante, Corte Cost., sent. n. 356 del 1996, in cui testualmente afferma che "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne) ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali". Il giudice comune è dunque tenuto a ricercare la norma conforme a Costituzione. Costituisce, infatti, principio ricorrente nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, quello secondo cui, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o di un'aporia del sistema, prima di discutere della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione conforme a Costituzione. Ha chiarito la Corte costituzionale che il giudice (specie in assenza di un pressoché consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al Giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica adeguata ad offrire una lettura conforme a Costituzione (Corte cost., sent. n. 403 del 2007).

7/2013 e 8/2014 e ciò in uno scenario che, nel frattempo, si è contraddistinto per un significativo rafforzamento dell'ispirazione autonomista della Carta costituzionale.

Com'è noto, infatti, la novella al titolo V approvata con la l.c. n. 3 del 2001 ha ulteriormente svolto, rafforzandolo, il sistema costituzionale delle autonomie (art. 5 Cost.)<sup>23</sup> La nuova architettura costituzionale attribuisce astrattamente a tutti gli enti locali pari dignità istituzionale, collocandoli insieme allo Stato tra gli elementi costitutivi della Repubblica (art. 114, I comma, Cost.), e reca "opzioni di fondo che costituiscono l'ossatura dell'intervento riformatore"<sup>24</sup>, rappresentando un vero e proprio limite anche rispetto alle previsioni delle Regioni speciali.

La Repubblica assume, appunto, la struttura di *ordinamento delle autonomie* e in tale rinnovato scenario, anche l'art. 5 Cost., in combinato disposto con l'art. 114 Cost., impegna sia le Regioni a statuto ordinario, che quelle ad autonomia differenziata a riconoscere e promuovere le autonomie locali. I principi dell'art. 5 Cost., presupponendo l'autonomia degli enti locali, costituiscono il fondamento delle diverse disposizioni statutarie che demandano alle Regioni speciali la materia "ordinamento degli enti locali"; autonomia "che le leggi regionali possono regolare, anche nei suoi riflessi organizzativi, ma mai comprimere fino a negarla"<sup>25</sup>.

Del resto, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. si riflette anche sull'interpretazione dei principi fondamentali sanciti dall'art. 1 e dall'art. 5 Cost., nel senso che le autonomie

---

<sup>23</sup> Sia consentito, in proposito, il rinvio a F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Milano 2012, 78 ss.; nonché I. NICOTRA, *La Provincia e il fondamento costituzionale del diritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, cit., 7 ss.

<sup>24</sup> Corte cost., 8 novembre 2000, n. 477, punto 3) del *Diritto*, che, tuttavia, si riferisce specificamente alla portata dei vincoli derivanti alla legislazione delle regioni a statuto speciale dai "principi delle leggi di grande riforma economico-sociale".

<sup>25</sup> Corte cost., 8 aprile 1997, n. 83, la quale è chiarissima nell'affermare che la potestà legislativa in materia di "ordinamento degli enti locali" riconosciuta alle regioni a statuto speciale presuppone, come già costituzionalmente garantita, l'autonomia degli stessi enti locali. In particolare, "*Lo stesso statuto della Regione Trentino-Alto Adige attribuisce alla Regione competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, numero 3, come modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 1993), e, anche se nulla è detto circa i caratteri ai quali tale ordinamento deve essere informato, è certo che anch'esso, proprio in virtù dell'art. 5 della Costituzione, non può non corrispondere all'istanza costituzionale di garanzia delle autonomie locali. Si può anzi dire che proprio l'art. 5 della Costituzione, col suo impegnare la Repubblica, e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie, costituisce l'implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla Regione e alle Province autonome e consente di affermare, per quanto concerne la prima, che là dove l'art. 4, numero 3, dello statuto parla di "ordinamento degli enti locali" presuppone in realtà la posizione di autonomia degli stessi, anche nei suoi riflessi organizzativi, che le leggi regionali possono bensì regolare, ma non mai comprimere fino a negarla*" (punto 3 del *Diritto*).

territoriali nella Repubblica democratica costituiscono momenti essenziali della partecipazione del popolo all'esercizio della sovranità<sup>26</sup>.

E' di tutta evidenza, dunque, che i principi e le garanzie costituzionali dell'autonomia di tutti gli enti locali circoscrivono i confini per l'esercizio della potestà legislativa attribuita in maniera esclusiva alle Regioni speciali, quale è quella in materia di ordinamento degli enti locali. Tali garanzie, inoltre, valgono indistintamente per Province e Comuni e non possono subire attenuazioni in ragione dell'area territoriale di riferimento.

Una sperequazione nei confronti degli enti locali delle Regioni a statuto speciale finirebbe per porsi in netto contrasto con i principi di unità e di autonomia sanciti nell'art. 5 Cost. Dalla lettura delle norme costituzionali non è possibile, infatti, rinvenire alcuna norma che consenta di ritenere attenuate le garanzie a favore delle autonomie locali delle Regioni di cui all'art. 116 Cost.

Tale orientamento trova ulteriore conferma nella giurisprudenza costituzionale, atteso che, ancora di recente, la Corte costituzionale ha ribadito, con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana (artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto), che la stessa *“deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza”*<sup>27</sup>.

E del resto, in una più risalente decisione la Corte aveva affermato che *“rientra pur sempre nella discrezionalità del legislatore statale la determinazione dell'ambito territoriale di competenza dei propri uffici decentrati, tanto più in quanto la provincia ha ormai perso la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del Ministero dell'interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione”*<sup>28</sup>.

Per converso, di recente, lo stesso Giudice delle leggi ha avuto modo di rilevare come la eventuale soppressione di uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., così come la degradazione della fonte che ne garantisce l'autonomia, richieda necessariamente l'utilizzo della legge di revisione costituzionale<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr., ancora, F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, cit., 78 ss.

<sup>27</sup> Cfr., Corte cost., sent. n. 143 del 23 aprile 2010; ma sul punto anche sent. nn. 105/1957, 26/1965, 171/1984, 20/1985, 235/1988.

<sup>28</sup> Corte cost., 6 luglio 2001, n. 230, punto 3.2. del *diritto*.

<sup>29</sup> Corte cost., 3 luglio 2013, n. 220, punto 12.1 del *diritto*.

Se è così - nonostante l'ormai datata previsione dell'art. 15 dello Statuto siciliano - la trasformazione delle Province regionali in liberi Consorzi di Comuni si configura come l'ulteriore riforma "a Costituzione invariata", che, al pari della legge nazionale n. 56/2014 (la c.d. legge "Delrio"), esige - secondo un metodo che, comunque, suscita non poche perplessità - una necessaria "sanatoria" attraverso la revisione delle norme costituzionali che pongono le Province quali enti costitutivi della Repubblica. La legittimità della riforma delle Province siciliane, al pari di quella nazionale, rimane, pertanto, condizionata all'approvazione del d.d.l. di revisione costituzionale presentato dal Governo l'8 aprile 2014 (Atto Senato 1429), che prevede la modifica dell'art. 114 Cost. e, appunto, la soppressione delle Province.