

**PROFILI COSTITUZIONALI DEL COMMISSARIAMENTO DELLE PROVINCE NELLE
MORE DI UNA RIFORMA ORDINAMENTALE DELL'ENTE INTERMEDIO***

di

Giovanni Boggero

*(Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
Università del Piemonte Orientale)*

e

Andrea Patanè

*(Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
Università del Piemonte Orientale)*

11 giugno 2014

Sommario: **1.** Il commissariamento delle Province nelle Regioni a Statuto ordinario dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013; **1.1.** Violazione del giudicato costituzionale *ex art. 136 Cost.?*; **1.2** Natura e limiti del commissariamento in vista di una riforma ordinamentale; **2.** Il commissariamento delle Province nelle Regioni a Statuto speciale: le questioni di legittimità costituzionale nella giurisprudenza amministrativa. **2.1.** Il caso della Regione Siciliana; **2.2.** Il caso della Regione Sardegna; **3.** Conclusioni.

1. Il commissariamento delle Province nelle Regioni a Statuto ordinario dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013.

Nell'attesa dell'approvazione della legge 7 aprile 2014 n. 56 (cd. legge Delrio),¹ il Governo Letta, con d.l. 14 agosto 2013 n. 93, convertito dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119, aveva fatto salve le gestioni commissariali delle amministrazioni provinciali nelle Regioni a Statuto

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo testo è il risultato di un lavoro congiunto di Giovanni Boggero e Andrea Patanè (Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"). Giovanni Boggero è autore della prima parte "Il commissariamento delle Province Regioni a Statuto ordinario dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013". La seconda parte "Il commissariamento delle Province nelle Regioni a Statuto speciale: le questioni di legittimità costituzionale nella giurisprudenza amministrativa" è stata scritta da Andrea Patanè. Le conclusioni sono state redatte a quattro mani.

1G.U. n. 81 - Legge 7 aprile 2014 n. 56 rubricata *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.*

ordinario, disposte in applicazione dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 che convertiva, con modificazioni, l'art. 23 co. 20 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 211 (cd. *Salva Italia*), dichiarato incostituzionale con sentenza n. 220/2013². Prima che intervenisse la legge di conversione del decreto-legge di agosto il Governo aveva inoltre disposto la proroga e l'estensione dei commissariamenti alle amministrazioni provinciali in scadenza entro il 30 giugno 2014. Tali norme sono state soppresse in sede di conversione del decreto-legge, ma sono state successivamente riproposte all'art. 1 commi 325 e 441 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014). Infine, la cd. legge Delrio, nelle more dell'entrata in funzione delle nuove Province, ha, da un lato, derogato all'art. 1 comma 325 della legge di stabilità 2014, evitando così i nuovi commissariamenti precedentemente disposti e, dall'altro, ha prorogato fino al 31 dicembre 2014 le gestioni commissariali delle amministrazioni provinciali già commissariate alla data di entrata in vigore della legge (art. 1 co. 14).

La prassi dei commissariamenti merita di essere analizzata tanto sotto il profilo della possibile violazione del giudicato della Corte costituzionale, quanto sotto il profilo dei limiti costituzionali alle forme di controllo statale “esterno” sugli organi degli enti locali. Ad oggi, infatti, i ricorsi dinanzi al giudice amministrativo da parte delle Province di Ancona, Belluno, Como, Genova, La Spezia e Vicenza³ non hanno consentito di addivenire ad un chiarimento definitivo in ordine alla legittimità dei commissariamenti, atteso che non è stata sollevata alcuna questione di costituzionalità di fronte al Giudice delle Leggi. Una qualche risposta potrà arrivare, anche se limitata al caso particolare di una Regione a Statuto speciale, dalla q.l.c. sollevata dal T.A.R. di Cagliari, con riferimento al commissariamento delle cd. Province storiche della Sardegna (v. *infra* 2.2).

2 Sulla sentenza n. 220/2013 si rinvia alla lettura di: A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, non s'ha da fare*, Osservatorio della Rivista AIC, luglio 2013; R. DI MARIA, *La Corte costituzionale “suggerisce” (sommessamente) il percorso formale da seguire per procedere alle riforme istituzionali in materia di ordinamento degli enti territoriali*, in www.dirittiregionali.org, luglio 2013; D. SERVETTI, *Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione*, in OPAL n. 2/2013 e www.dirittiregionali.org, 1 agosto 2013; G. DELLEDONNE, *“Riforma delle Province” e ricorso indiscriminato alla decretazione d'urgenza: un'importante sentenza della Corte costituzionale italiana*, in blog della Revesta catalan de dret public, settembre 2013; R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.consultaonline.it, settembre 2013; C. NAPOLI, *Province: tutto (o niente) da rifare?*, in www.federalismi.it n. 21, ottobre 2013; M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in www.forumcostituzionale.it, dicembre 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto-legge*, in www.forumcostituzionale.it, dicembre 2013; G. BOGGERO, *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013*, in *Rassegna Astrid* - n. 4 / 2014.

3 Il ricorso della Provincia di Ancona è stato dichiarato inammissibile dal T.A.R. del Lazio con sentenza del 12 febbraio 2014, dal momento che «gli atti impugnati (...) provvedono unicamente in ordine al procedimento elettorale dei comuni in applicazione delle relative previsioni di legge; essi non dispongono formalmente alcunché in ordine alle elezioni provinciali e non possono essere censurati sotto questo profilo». I ricorsi di Belluno, Como, La Spezia e Vicenza sono ad oggi ancora pendenti.

1.1. Violazione del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost.?

Innanzitutto, occorre rispondere all'interrogativo se e in quale misura la sanatoria, la proroga e l'estensione dei commissariamenti provinciali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013 costituiscano una violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell'art. 136 co. 1 Cost..

1.1.1. L'art. 136 co. 1 Cost. stabilisce che norme dichiarate incostituzionali con sentenze di accoglimento cessino di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza; a tale effetto *pro futuro* si accompagna anche un effetto di non-applicazione delle norme dichiarate incostituzionali, ai sensi dell'art. 30 co. 3 della l. n. 11 marzo 1953 n. 87. Si tratta di un effetto valido *erga omnes*, quindi anche nei confronti del legislatore, che si ripercuote su tutti i rapporti giuridici pendenti o non esauriti.⁴

Tra questi rapporti rientrano anche taluni atti adottati dai commissari straordinari per la provvisoria gestione nominati sulla base dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 che ha convertito, con modificazioni, l'art. 23 co. 20 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 e le cui gestioni, scadute il 31 marzo 2013, erano state prorogate fino al 31 dicembre 2013 dall'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013. Il Governo Letta, con il d.l. 14 agosto 2013 n. 93, convertito dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119, decise di far salvi i rapporti scaturiti dalle gestioni commissariali delle Province disposte sulla base dell'art. 1 della legge n. 22 dicembre 2011 n. 214, «*ferm[a] restando*» la loro proroga disposta sulla base dell'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013.⁵ Diversamente, sia i decreti di scioglimento e di nomina, sia gli atti amministrativi adottati in sede di gestione commissariale fino al 31 marzo 2013, in

⁴ Come ricordato anche dalla Corte di Cassazione, la dichiarazione di incostituzionalità «*comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, restando quindi fermi quegli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti*» (Cass. Civile, sez. III, 11 aprile 1975, n. 1384).

⁵ E non fino alla dichiarazione di incostituzionalità, dal momento che il legislatore della sanatoria sostiene che “resti fermo” l'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013, in quanto non interessato da una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale. Tuttavia, in ossequio a tale articolo, il Governo ha proceduto ad una proroga e non al rinnovo dei commissari straordinari, come invece sembrava ovvio da una lettura della norma. Delle due l'una: o si tratta di proroga o si tratta di rinnovo. Nel primo caso, l'art. 1 co. 115 terzo periodo sarebbe stato investito da una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale e la sanatoria avrebbe dovuto riguardare i rapporti non esauriti fino alla pubblicazione della sentenza. Nel secondo caso, l'art. 1 co. 115 terzo periodo non sarebbe stato investito da una dichiarazione di illegittimità costituzionale e la sanatoria avrebbe dovuto riguardare i rapporti non esauriti fino al 31 marzo 2013. Il legislatore, invece, considera che la norma che dispone la proroga di un commissariamento disposto sulla base di una norma dichiarata incostituzionale possa “restare ferma” e non abbisogni di sanatoria.

quanto fossero stati ancora ricorribili, avrebbero potuto essere impugnati di fronte al giudice amministrativo per invalidità sopravvenuta.⁶

Con sentenza 20 febbraio 2014 n. 295, il T.A.R. per la Liguria, presso il quale pendeva sin dal 2012 un ricorso per l'annullamento del commissariamento della Provincia di Genova, ha rilevato la «*sopravvenuta inidoneità a spiegare effetti*» della norma di cui al menzionato art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214, dal momento che la declaratoria di incostituzionalità avrebbe reso illegittimi retroattivamente il decreto di scioglimento del Consiglio provinciale e il decreto prefettizio di nomina del commissario straordinario. Parimenti illegittima - sembra doversi desumere dal ragionamento del collegio - è quindi anche la norma di cui all'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013, nella parte in cui ha prorogato il commissariamento della Provincia *de qua* dal 31 marzo 2013 al 31 dicembre 2013. Secondo il T.A.R. per la Liguria, infatti, dopo la sentenza della Corte costituzionale, il Governo avrebbe dovuto rimuovere gli effetti prodotti dagli atti impugnati e rinnovarli secondo le norme vigenti, *rectius* convocare i comizi elettorali entro il primo turno elettorale utile. Il Governo, invece, con l'art. 12 co. 1 del d.l. 14 agosto 2013 n. 93, come convertito dall'art. 2 della legge 15 ottobre 2013 n. 119, ha sanato gli effetti delle gestioni commissariali. A quest'ultimo proposito, nulla viene però detto dal T.A.R. per la Liguria, il quale si limita ad annullare gli atti impugnati, sanzionando così il Governo per non aver dato esecuzione al giudicato costituzionale. Quanto agli effetti sugli atti della gestione commissariale della Provincia *de qua*, la sentenza del T.A.R. per la Liguria non offre alcuna certezza, in primo luogo perché essa non si occupa della legittimità della sanatoria di cui al decreto-legge, e, in secondo luogo, perché trascura di esplicitare che anche l'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013, nella parte in cui proroga i commissariamenti, sarebbe divenuto inidoneo a spiegare i propri effetti. In questa sede, bisogna quindi chiarire se la sanatoria delle gestioni commissariali sia stato un rimedio costituzionalmente legittimo.

Innanzitutto, occorre premettere che una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale stabilisce che non è possibile reiterare norme dichiarate incostituzionali che riproducano o confermino, ancorchè in via provvisoria, gli effetti ritenuti lesivi della Costituzione (sentenze n. 73/1963; n. 88/1966; n. 223/1983, e, più di recente, n. 350/2010 e n. 245/2012). Nel caso di specie, l'art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 che convertiva, con modificazioni, l'art. 23 co. 20 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, recante la base giuridica per i commissariamenti delle amministrazioni provinciali i cui organi elettivi scadevano nel 2012, è stato dichiarato

⁶ Cfr. D. DE CAROLIS, *L'annullabilità del provvedimento amministrativo*, 1022 e sgg.

incostituzionale. La sanatoria ha interessato i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari oltre agli atti e ai provvedimenti adottati da questi ultimi. Si deve ritenere che la sanatoria *de qua* riguardi i rapporti non esauriti delle gestioni commissariali fino al 31 marzo 2013, dal momento che, per quel che concerne i rapporti esauriti, non sarebbe stato necessario ed urgente far salvo alcunchè, non essendo questi ultimi interessati dalla declaratoria di incostituzionalità. Il legislatore è quindi intervenuto a confermare retroattivamente gli effetti prodotti da una norma dichiarata incostituzionale, il che, *prima facie*, sembrerebbe passibile di censura sotto il profilo della violazione del giudicato.

La violazione dell'art. 136 co. 1 Cost. si dà, tuttavia, non meramente in presenza di norme riproduttive o confermative di norme dichiarate incostituzionali, ma soltanto nella misura in cui anche la nuova norma sia affetta dai medesimi vizi di costituzionalità che hanno provocato l'annullamento della norma precedente. In altre parole, se il criterio-guida deve essere l'“inviolabilità del giudicato costituzionale”, il parametro di costituzionalità utilizzato dev'essere allora il medesimo del primo giudizio.⁷ Nel caso di specie, il parametro utilizzato dalla Corte costituzionale per dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 23 co. 20, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 era l'art. 77 Cost.. In effetti, anche la sanatoria dei commissariamenti è avvenuta facendo ricorso alla decretazione d'urgenza. Sembrerebbe quindi potersi ipotizzare una violazione dell'art. 136 co. 1 Cost., oltre che dello stesso art. 77 Cost.. Tuttavia, il giudice costituzionale non aveva giudicato illegittimo il commissariamento delle Province semplicemente in quanto disposto con decreto-legge. Al contrario, la dichiarazione di incostituzionalità del regime commissariale derivava dal fatto che esso era stato previsto nell'ambito di una riforma ordinamentale della Provincia approvata con decreto-legge (cfr. punto 12.1 del *considerato in diritto*). Il d.l. 14 agosto 2013 n. 93, come convertito dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119, è invece intervenuto soltanto sullo specifico aspetto organizzativo della gestione commissariale pregressa di alcune Province, dopo che il Governo aveva presentato al Parlamento un disegno di legge ordinaria di riforma ordinamentale degli enti locali.⁸ Il provvedimento era peraltro necessario ed

⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *Riproduzione o conferma di norme dichiarate incostituzionali*, in Giur.it., 1966, 1110 e sgg. e G. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002, 233. Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 153/1977 e 245/2012.

⁸ Da rigettare è, invece, l'argomento contenuto nella relazione allegata al decreto-legge, secondo la quale l'art. 2 della legge di conversione sarebbe una disposizione nuova e perciò autonoma rispetto all'art. 12 co. 1 del decreto-legge. Sul punto si vedano le argomentazioni di: S.M. CICCONE, *Conversione mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in Osservatorio della Rivista AIC, dicembre 2013, 6 e sgg.. Dubbi di costituzionalità emergono tuttavia con riferimento al requisito dell'omogeneità, stabilito dall'art. 15 co. 3 della legge n. 400/1988, dal momento che il decreto-legge recava il titolo: “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento*”

urgente ai sensi dell'art. 77 co. 1 Cost., atteso che, diversamente, tutti i rapporti giuridici ancora pendenti, in quanto travolti dalla declaratoria di incostituzionalità, sarebbero stati suscettibili di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo e, qualora annullati, avrebbero potuto pregiudicare il buon andamento della P.A.. Pur avendo il Governo sanato rapporti non esauriti di una norma dichiarata incostituzionale, manca insomma una condizione necessaria, e cioè la riproduzione di una norma affetta dal medesimo vizio di illegittimità, per poter qualificare l'art. 12 del d.l. 14 agosto 2013 n. 93, convertito dall'art. 2 della legge 15 ottobre 2013 n. 119, in violazione del giudicato costituzionale⁹. Di conseguenza, alla luce dello *ius superveniens*, anche il ricorso della Provincia di Genova avverso i decreti di scioglimento del Consiglio e di nomina del commissario straordinario avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile.¹⁰

1.1.2. Altra questione è se la proroga dei commissariamenti sanati e l'estensione dei commissariamenti alle amministrazioni provinciali in scadenza nel 2014¹¹ costituiscano una violazione del giudicato costituzionale. Disposizioni recanti la proroga e l'estensione erano contenute inizialmente all'art. 12 co. 1 e 2 del d.l. 14 agosto 2013 n. 93 al fine di evitare la convocazione dei comizi elettorali tra il 15 aprile e il 15 giugno dell'anno successivo, ma sono state soppresse in fase di conversione del decreto-legge.¹² Tuttavia, le medesime norme soppresse sono tornate ad avere forza di legge in quanto contenute rispettivamente ai commi 325 e 441 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014. Il comma 325 recitava: «*Le disposizioni di*

delle province». Sul punto cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 171/2008, n. 128/2008, n. 22/2012 e, più recentemente, n. 237/2013 e n. 32/2014.

⁹ *Contra* vedi: S.M. CICCONE, *op. cit.*, 9 e sgg. e C. NAPOLI, *op. cit.*, 25.

¹⁰ In data 6 marzo 2014, il Consiglio di Stato ha sospeso gli effetti della sentenza del T.A.R. per la Liguria, accogliendo l'istanza di decreto monocratico di urgenza del Ministero dell'Interno. Il decreto è reperibile al seguente

indirizzo: http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%203/2014/201401882/Provvedimenti/2014_01000_16.XML. Sulla sentenza del TAR e sul decreto del Consiglio di Stato si veda anche: L. TRUCCO, *Dopo l'intervento della giurisdizione amministrativa, il Commissario straordinario succede... a se stesso*, in www.dirittiregionali.org, 21 marzo 2014.

¹¹ Nel 2012 sono state commissariate le Province di Ancona, Asti, Belluno, Biella, Brindisi, Como, Genova, La Spezia, Roma, Vibo Valentia, Vicenza. Nel 2013 quelle di Avellino, Benevento, Catanzaro, Foggia, Frosinone, Massa Carrara, Rieti, Taranto, Varese. Nel 2014 erano cinquantadue le amministrazioni provinciali i cui organi politici sarebbero dovuti essere rinnovati, quattro nel 2015, nove nel 2016. I dati aggiornati sono reperibili sul sito dell'Unione Province Italiane (UPI): www.upinet.it

¹² L'emendamento abrogativo approvato in sede di conversione trae origine da una proposta dell'UPI del 26 settembre 2013 che recitava: «*Sono fatti salvi i provvedimenti di scioglimento degli organi e di nomina dei commissari straordinari delle amministrazioni provinciali, nonché gli atti e i provvedimenti adottati, alla data di entrata in vigore della presente legge, dai medesimi commissari straordinari*». Osservazioni e emendamenti, art. 12 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (A.C. 1540) «*Conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*», reperibili sul sito online dell'UPI: www.upinet.it

cui all'articolo 1 co. 115 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014.»; il comma 441, invece, prevedeva che: «*Le gestioni commissariali di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, nonché quelle disposte in applicazione dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, cessano il 30 giugno 2014.*». La scelta di inserire tali clausole nella legge di stabilità 2014, anziché nel decreto-legge di agosto, sembra doversi ricondurre alla considerazione che intervenire in materia di ordinamento degli enti locali *ex art. 77 Cost.* avrebbe rischiato di prestarsi ad una nuova declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 77 e 136 co. 1 Cost.. La sentenza n. 220/2013 ha insomma sortito l'effetto di scoraggiare il legislatore all'uso della cd. decretazione d'urgenza anche per provvedimenti che paiono incidere soltanto su un singolo aspetto dell'ordinamento provinciale (la composizione e l'elezione degli organi politici), senza invece assumere i connotati di una cd. “*riforma organica e di sistema*” o ordinamentale, che, in quanto tale, secondo la Corte costituzionale, non sarebbe suscettibile di approvazione con decreto-legge (cfr. punto 12.1 del *considerato in diritto*). Tuttavia, a differenza del caso inerente la sanatoria, ad agosto il Governo non avrebbe potuto sostenere che l'estensione dei commissariamenti alle amministrazioni in scadenza nel 2014 fosse un provvedimento dettato da ragioni di straordinaria necessità ed urgenza, dal momento che ben avrebbe potuto ancora il Parlamento approvare l'allora d.d.l. Delrio prima del 31 dicembre 2013, rendendo quindi del tutto superfluo il commissariamento dei Consigli provinciali l'anno successivo.

Per quanto attiene, nel merito, alle disposizioni di proroga ed estensione dei commissariamenti, occorre svolgere un ragionamento differenziato. Per la proroga delle gestioni commissariali sanate con il decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93 avvenuta con la legge di stabilità 2014 non potrà profilarsi alcuna violazione del giudicato costituzionale, dal momento che, come si è visto, la sanatoria non è in contrasto con l'art. 136 co. 1 Cost. Del pari, non potranno essere incostituzionali, quantomeno sotto il profilo dell'art. 136 co. 1 Cost., le disposizioni che prorogano i commissariamenti sanati.

Per quanto riguarda l'estensione del regime di commissariamento alle amministrazioni in scadenza tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014 in applicazione delle norme della legge di stabilità 2013, occorre sottolineare che, benché l'estensione dei commissariamenti di cui alla legge di stabilità 2013 si legasse alla positiva conclusione dell'*iter* di riforma di cui alle disposizioni dei decreti-legge poi dichiarate incostituzionali, nel dispositivo della sentenza n.

220/2013, la Corte costituzionale non ha espressamente pronunciato l'incostituzionalità consequenziale di tale norma. Infatti, l'estensione dei commissariamenti era stata disposta con legge ordinaria, la legge di stabilità appunto, e non con un decreto-legge di riforma ordinamentale. Sembra quindi potersi desumere che l'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013, nella parte in cui estendeva il commissariamento alle amministrazioni provinciali in scadenza nell'anno 2013, potesse essere applicato indipendentemente dall'esito della riforma "congelata" con la medesima legge di stabilità¹³ e che anzi esso potesse essere letto anche in un altro contesto normativo come una disposizione in grado di consentire l'approvazione di una nuova riforma delle Province entro il 31 dicembre 2013.¹⁴ Del pari, quindi, tale disposizione ha potuto essere letta in un nuovo contesto, successivo alla sentenza della Corte costituzionale, nel quale il Parlamento era stato chiamato ad approvare il cd. d.d.l. Delrio entro il 30 giugno 2014 ed applicata ai casi di scadenza del mandato e cessazione anticipata che si fossero verificati tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014 (art. 1 co. 325 della legge di stabilità 2014).

Tuttavia, proprio la cd. legge Delrio è intervenuta in deroga al citato art. 1 co. 325 della legge di stabilità 2014, evitando così l'applicazione dei commissariamenti ai casi di scadenza del mandato che si fossero verificati tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2014. L'art. 1 co. 14 della legge Delrio ha rimosso quindi alla radice i dubbi circa una possibile violazione del giudicato costituzionale derivante dall'estensione di commissariamenti operata sulla base di disposizioni, quelle della legge di stabilità 2013, che parevano legate a doppio filo con disposizioni nel frattempo dichiarate incostituzionali.¹⁵ La norma ripropone tuttavia problemi costituzionali di altra natura che si esaminerà nel paragrafo seguente.

13 Sul congelamento della riforma del Governo Monti sia consentito rinviare a: G. BOGGERO / D. SERVETTI, *Riordino delle Province: decadenza del decreto-legge n. 188/2012 e "congelamento" della riforma*, in www.dirittiregionali.it, 7 gennaio 2013.

14 Analogo il ragionamento di D. SERVETTI, *op. cit.*, in www.dirittiregionali.org, 1 agosto 2013.

15 Le Regioni Piemonte e Lombardia, nel loro recente ricorso per legittimità costituzionale, sostengono che «*il comma 325 e il comma 441, ignorando gli effetti della sentenza n. 220 del 2013 introducono o propongono nuovi commissariamenti nella prospettiva della attuazione di disposizioni non più esistenti perché dichiarate incostituzionali*». Non sembra che i medesimi vizi possano tuttavia essere censurati anche con riguardo alla normativa sopravvenuta, dal momento che l'art. 1 co. 14 della cd. legge Delrio non può dirsi attuativo di disposizioni non più esistenti, bensì è da considerarsi come norma transitoria finalizzata all'attuazione di una nuova e diversa riforma ordinamentale degli enti locali. Cfr. ricorsi per legittimità costituzionale 5 marzo n. 16/2014 e 7 marzo n. 20/2014 rispettivamente della Regione Lombardia (G.U. 1^a serie speciale Corte costituzionale n. 17 del 16 aprile 2014) e della Regione Piemonte (G.U. 1^a serie speciale Corte costituzionale n. 19 del 30 aprile 2014).

1.2. Natura e limiti del commissariamento in attesa di una riforma ordinamentale di un ente locale.

Il Testo Unico degli Enti Locali disciplina la fattispecie generale di scioglimento degli organi politici degli enti locali e del loro conseguente commissariamento straordinario all'art. 141 co. 1 e co. 3, in base ai quali la sospensione e la surroga avvengono su proposta del Ministro degli Interni con Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) in presenza di circostanze “patologiche”¹⁶ in grado di alterare la vita della comunità territoriale, ossia qualora il Consiglio comunale o provinciale agisca *contra legem* o in casi di dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia o in casi eccezionali di impossibilità di funzionamento degli organi o dei servizi ovvero, infine, in caso di mancato compimento di atti specifici da parte degli organi elettivi.¹⁷ In caso di cessazione anticipata dovuta a casi di decadenza, decesso, rimozione o impedimento permanente del Sindaco o del Presidente della Provincia, il Consiglio viene sciolto, ma rimane in carica fino alla scadenza del mandato in regime di *cd. prorogatio* (artt. 53 co. 1 e 141 co. 3 T.U.E.L.). L'art. 141 co. 4 T.U.E.L. stabilisce, inoltre, che il rinnovo del Consiglio comunale o provinciale nelle diverse ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile. Come ha ricordato la Corte costituzionale in un *obiter dictum* della sentenza n. 373/2007, tale disciplina è legata ad una «*evidente omogeneità degli interessi pubblici tutelati, sottostanti alla perseguita finalità di ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali*».¹⁸

Le disposizioni che hanno previsto i commissariamenti per la provvisoria gestione nelle more della riforma delle Province del Governo Monti e poi nelle more dell'approvazione del cd. d.d.l Delrio, stabilivano l'applicazione dell'art. 141 T.U.E.L.. In particolare, l'art. 1 della legge 22 dicembre 2011 n. 214 di conversione dell'art. 23 co. 20 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 disponeva lo scioglimento dei Consigli di tutte le amministrazioni in scadenza entro il 31 dicembre 2012 e il loro commissariamento fino al 31 marzo 2013 sulla base dell'art. 141 T.U.E.L., mentre prevedeva che gli organi provinciali da rinnovare dopo il 31 dicembre 2012 restassero in carica fino alla scadenza. Decorsi tali termini, gli organi sarebbero stati eletti in base alle nuove norme da approvare sulla base degli artt. 16 e 17 del medesimo decreto-legge.¹⁹ Rimanevano invece esclusi dal commissariamento i casi di cessazione anticipata

16 Così ad es.: T.A.R. Puglia, 21 marzo 2008, n. 672.

17 Cfr. F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali*, II ed., Roma, 2001, 820 e sgg.

18 Corte costituzionale, sentenza n. 373/2007, punto 4 del *considerato in diritto*.

19 Tale differenziazione temporale si spiega sulla base del fatto che il legislatore era persuaso di poter completare la riforma, approvando in particolare la legge sulle modalità dell'elezione dei nuovi organi provinciali, entro la fine della legislatura (marzo 2013). Cfr. A.C. 5210 – XVI legislatura - *Modalità di elezione*

dovuti a decadenza, impedimento permanente, decesso o rimozione del Presidente della Provincia. L'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013 ha invece disposto che, nei casi di scadenza del mandato degli organi provinciali o dell'incarico di commissario straordinario o anche in caso di cessazione anticipata degli organi tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013, fosse nominato un commissario straordinario sulla base dell'art. 141 T.U.E.L. fino al 31 dicembre 2013. Infine, dopo la sanatoria di cui si è detto, i commi 325 e 441 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 hanno esteso alle amministrazioni in scadenza il regime commissariale e hanno prorogato il termine finale per tutte le gestioni al 30 giugno 2014. Tale termine è stato nuovamente prorogato al 31 dicembre 2014 dall'art. 1 co. 14 della cd. legge Delrio per le amministrazioni già commissariate, mentre la medesima disposizione ha derogato all'art. 1 co. 325, evitando il commissariamento delle amministrazioni in scadenza entro il 30 giugno 2014, ma allo stesso tempo abbreviando il mandato degli organi elettivi di quelle Province che sarebbero giunte a scadenza naturale negli anni a venire.

Occorre ora comprendere se l'asserita applicazione della fattispecie di cui all'art. 141 T.U.E.L. ai casi di commissariamento sopra elencati violi il canone di ragionevolezza (art. 3 co. 1 Cost.) e se le norme che prevedono lo scioglimento dei Consigli provinciali e reiterano le gestioni commissariali ledano i principi di democrazia e di autonomia posti a tutela di enti territoriali costitutivi della Repubblica (artt. 1, 5 e 114 Cost.).

1.2.1 Per quanto concerne il primo profilo, occorre premettere che il giudizio di ragionevolezza (art. 3 co.1 Cost) non è limitato alla disamina delle questioni inerenti il rispetto del principio di uguaglianza, ma è più precisamente improntato all'individuazione di un'intrinseca incoerenza, contraddizione o illogicità della norma in ordine alla quale si è sollevata la questione di costituzionalità rispetto al sistema di norme cui afferisce.²⁰ Il giudizio va condotto sulla base di uno schema ternario: la legge che si dubita essere costituzionale va raffrontata con un'altra legge tenendo conto del principio di ragionevolezza. Nel caso di specie, le norme che dispongono il regime commissariale vanno raffrontate con le norme che disciplinano il regime generale di commissariamento degli enti locali di cui agli artt. 53 co. 1 e 141 co. 3 T.U.E.L., i quali fungono quindi da *tertium comparationis*. Se il rapporto tra queste norme è spiegabile in termini di genere e specie, regola ed eccezione, durevolezza o

del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia, a norma dell'articolo 23, commi 16 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, presentato il 16 maggio 2012.

²⁰ *Ex multis* si veda: Cfr. Corte costituzionale n. 416 e 450/2000, punto n. 4 del *considerato in diritto*.

transitorietà ecc., si può ritenere che le prime siano non palesemente irragionevoli e quindi conformi a Costituzione.²¹

Benchè il legislatore asserisca di aver applicato l'art. 141 T.U.E.L. ai casi di scadenza degli organi provinciali, in realtà, si può dire egli abbia disciplinato una forma transitoria di commissariamento per una categoria specifica di enti locali, in deroga al disposto del Testo Unico. Il commissariamento per la provvisoria gestione in attesa di riforma, infatti, tutela interessi non omogenei rispetto a quelli individuati dal T.U.E.L., nel senso che non è finalizzato al ripristino del funzionamento degli organi provinciali sospesi, ma ad evitare la convocazione dei comizi elettorali per il loro rinnovo nell'attesa di una riforma organica della rappresentanza locale. Il presupposto per lo scioglimento e il commissariamento nei casi qui in oggetto non è il malfunzionamento eccezionale o l'adozione di atti *contra legem* ad opera degli organi di governo, ma risiede più semplicemente nella scadenza del mandato elettorale dei Consigli provinciali. Anche laddove sia stato effettivamente applicato il T.U.E.L. limitatamente al presupposto di scioglimento, ossia ai casi di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Provincia, il legislatore ha comunque previsto una deroga, atteso che, quantomeno a partire dalla legge di stabilità 2013, gli organi provinciali disciolti non hanno esercitato le proprie funzioni in regime di cd. *prorogatio*, come originariamente previsto dall'art. 53 co. 1 e 141 co. 3 T.U.E.L., ma sono stati immediatamente commissariati.

Una disciplina in deroga al Testo Unico non è palesemente irragionevole nella misura in cui concerne un regime commissariale eccezionale e transitorio, che, come tale, non può che avere presupposto, *ratio* e durata diversi da quelli previsti dall'art. 141 T.U.E.L.²², il quale in ogni caso «*non esaurisce i casi di scioglimento coattivo del consiglio*»²³. Il legislatore ha quindi disciplinato in maniera diversa situazioni che andavano trattate in maniera diversa, atteso che non era possibile applicare la disciplina prevista per situazioni di patologia temporanea di un ente locale in condizioni normali del ciclo economico ad una situazione di crisi finanziaria, nella quale l'asserita patologia strutturale di una categoria precisa di enti

21 Sull'accertamento di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale si veda: A. RUGGERI / A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 118 e sgg.

22 *Contra* v. il ricorso della Regione Veneto avverso il d.l. n. 201/2011 (reg. ric. n. 29/2012), in base al quale sarebbe stato violato il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., semplicemente perché il legislatore avrebbe giustificato il commissariamento sulla base di una norma (l'art. 141 T.U.E.L.), la cui disciplina era stata pensata per altri fini. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 220/2013, Punto 3.3 del *ritenuto in fatto*. Così anche i recenti e già citati ricorsi per legittimità costituzionale delle Regioni Piemonte e Lombardia, in base ai quali l'unico tipo di commissariamento costituzionalmente conforme sarebbe quello finalizzato al ripristino del funzionamento di un ente in vista della convocazione di nuove elezioni.

23 P. MILAZZO, *Commento all'art. 141. Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali*, in: C. NAPOLI e N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice degli enti locali*, Roma, 2012, 1310 e sgg.

locali esige una immediata, ancorchè parziale, anticipazione dell'efficacia della legge di riforma.

Nessuna violazione del principio di uguaglianza era inizialmente ravvisabile con riferimento alle Province già commissariate e quelle ancora da commissariare, dal momento che per ciascuna di esse valeva il principio per cui gli organi provinciali originariamente competenti rimanessero in carica fino alla scadenza del mandato. Tuttavia, con l'entrata in vigore della cd. legge Delrio si è creata una situazione di disparità tra le Province i cui organi elettivi sono rimasti in carica fino alla scadenza del mandato e le Province i cui organi elettivi vedranno il proprio mandato abbreviarsi. Occorre quindi interrogarsi sulla ragionevolezza di una simile disparità di trattamento. L'abbreviazione del mandato degli organi degli enti locali prima della loro scadenza naturale si può definire non irragionevole se trova supporto «*in una disciplina a carattere generale che la contempra e ne precisi i presupposti*» e può verificarsi anche qualora ricorrano situazioni «*che incidono significativamente sulla componente personale dell'ente su cui si basa l'elezione*».²⁴ I commi 79 e sgg. dell'art. 1 della cd. legge Delrio sono forse interpretabili come disposizioni di una legge-provvedimento, dal momento che stabiliscono che si debba procedere entro il 30 settembre 2014 all'indizione delle elezioni dei nuovi organi delle Province e che gli organi elettivi oggi in carica decadano di diritto al più tardi entro il 31 dicembre 2014. Tuttavia, occorre osservare che l'esigenza di abbreviazione del mandato per gli organi di un numero limitato di Province va ricollegata all'entrata in vigore di una legge che ha abolito gli organi elettivi delle Province. Benché il principio *tempus regit actum* rimanga valido e non sia possibile giustificare l'abbreviazione del mandato sulla base del ragionamento per il quale gli organi delle Province ancora in carica sarebbero rimasti privi di una base giuridica dalla quale trarre la propria legittimazione, per ragioni di sistema non è nemmeno ragionevole ipotizzare che riforme che interessano una categoria di enti locali entrino a regime soltanto una volta che il mandato di tutti i loro organi elettivi sia scaduto. E' quindi ipotizzabile un'attenuazione del principio di ragionevolezza quando si tratta di disciplinare situazioni di diritto intertemporale scaturenti dall'approvazione di riforme ordinamentali.²⁵

L'estensione, a partire dalla legge di stabilità 2013, dei commissariamenti ai casi di cessazione anticipata, *rectius* la deroga al combinato disposto dell'art. 53 co. 1 T.U.E.L. e 141 co. 3

24 Corte costituzionale, sent. n. 48/2003, punto 3 del *considerato in diritto*.

25 Così anche G. ZAGREBELSKY e V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, 201, i quali sostengono che «*il diritto intertemporale, cioè il diritto destinato a regolare il passaggio da un regime giuridico ad un altro, implica un'attenuazione del principio di uguaglianza come razionalità-coerenza. La Corte costituzionale, dato il carattere transitorio delle deroghe, è indotta a usare criteri più blandi di quelli ordinari, al fine di agevolare la messa in opera concreta di leggi di riforma*».

T.U.E.L., sembra invece presentare profili di irragionevolezza, dal momento che non appare giustificabile che alcune amministrazioni provinciali siano rimaste in carica sino alla scadenza naturale del mandato, mentre altre abbiano dovuto subire un commissariamento immediato, *rectius* un'abbreviazione del mandato, a fronte del verificarsi del presupposto di cessazione anticipata. Se, infatti, fossero state ragioni di consolidamento di bilancio ad esigere il commissariamento per queste ultime, allora anche tutte le altre amministrazioni provinciali avrebbero dovuto essere sottoposte a regime commissariale dal momento dell'entrata in vigore della legge di stabilità e quindi anche prima della scadenza naturale del mandato. Così, tuttavia, non è stato. A questo proposito, un ulteriore profilo di irragionevolezza è dato dalle conseguenze da ricollegare ai casi di cessazione anticipata verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2013 e quelli verificatisi dopo. Nel primo caso, infatti, le amministrazioni provinciali sono rimaste in carica fino alla scadenza del mandato,²⁶ mentre nel secondo caso sono state immediatamente commissariate (v. *infra* 2.2 T.A.R. per la Sardegna – sede di Cagliari).

Inoltre, occorre ricordare che, con l'introduzione di tale deroga al T.U.E.L., il legislatore ha assimilato casi di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali che l'art. 141 T.U.E.L. trattava di proposito in maniera diversa. Secondo la *ratio* del Testo Unico, infatti, nei casi sopra elencati di cessazione anticipata, lo scioglimento non dipende da un particolare comportamento del Consiglio, ma da un evento che riguarda solo il Presidente o il Sindaco, sicché il Consiglio e la Giunta non vengono commissariati, ma rimangono in carica fino alla scadenza; nei casi di malfunzionamento dovuti, ad esempio, all'adozione di atti *contra legem*, allo scioglimento fa invece seguito anche il commissariamento, atteso che l'impossibilità di normale funzionamento è da addebitare al Consiglio. Assimilando i casi di scioglimento, il legislatore ha stabilito una disparità di trattamento non solo tra Province e Comuni, forse giustificabile sulla base del diverso grado di autonomia riconosciuto dalla Costituzione alle une e agli altri,²⁷ ma anche tra Province che, almeno in teoria, avrebbero ancora potuto essere commissariate per uno specifico caso di malfunzionamento di cui all'art. 141 T.U.E.L. e Province commissariate sulla base di un caso di cessazione anticipata.

26 Nei casi di Napoli e Salerno, il commissariamento era stato inizialmente evitato, dal momento che il Consiglio provinciale aveva votato la dichiarazione di incompatibilità tra la carica di deputato e quella di Presidente della Provincia, in base all'art. 62 T.U.E.L.. Nella vigenza del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 convertito con legge 22 dicembre 2011 n. 214, lo scioglimento del Consiglio provinciale per decadenza del Presidente della Provincia non aveva quindi provocato il commissariamento dell'ente e gli organi provinciali erano quindi rimasti in carica sino a fine mandato.

27 Cfr. ad esempio: L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, 872 e sgg..

Infine, un ulteriore profilo di irragionevole disparità di trattamento tra Province sembra potersi ravvisare con riferimento alla norma della cd. legge Delrio che applica un particolare regime di *prorogatio* ai casi di scadenza del mandato che si siano verificati in un momento successivo alla data di entrata in vigore della legge. Infatti, il Presidente della Provincia e la Giunta provinciale rimangono in carica, a titolo gratuito e per l'ordinaria amministrazione, al più tardi fino al 31 dicembre 2014, mentre le funzioni del Consiglio provinciale, che sarà sciolto, vengono assunte dal Presidente della Provincia. In questo modo, le amministrazioni provinciali giunte a scadenza o cessate anticipatamente prima dell'entrata in vigore della cd. legge Delrio sono state sottoposte a gestione commissariale, mentre quelle scadute o cessate anticipatamente dopo l'entrata in vigore della cd. legge Delrio sono destinate a rimanere in carica in regime di cd. *prorogatio* ancora per qualche mese, seppur con un depotenziamento degli organi politici. Non sembra potersi sostenere che la disparità di trattamento sia giustificabile sulla base dell'avvenuta approvazione della riforma, dal momento che l'applicazione del principio di proporzionalità avrebbe semmai richiesto l'inverso, ossia una disciplina più favorevole all'autonomia, ma egualmente idonea a garantire risparmi di spesa, quando gli organi provinciali erano ancora ad elezione diretta e meno favorevole nella fase transitoria di entrata in funzione del nuovo ente di secondo grado.

1.2.2. Per quanto concerne il secondo profilo, occorre domandarsi se le norme che dispongono lo scioglimento dei Consigli provinciali e il commissariamento per la provvisoria gestione delle Province abbiano limitato a tal punto l'autonomia locale da violare il diritto delle Province ad amministrare le attività della comunità territoriale sulla base di organi rappresentativi (artt. 1, 5 e 114 Cost.), nonché gli obblighi internazionali (art 117 co. 1 Cost.) derivanti dalla ratifica della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL).

Anzitutto, occorre osservare che l'ordinamento costituzionale riconosce la rappresentatività degli organi politici dell'amministrazione decentrata quale corollario dell'autonomia locale,²⁸ dal momento che soltanto enti locali che assumono decisioni in proprio, ossia in base ad un mandato elettorale conferito dalla comunità territoriale stanziata entro i confini dell'ente, possono davvero definirsi enti autonomi. Talora, tuttavia, il requisito della rappresentatività può transitoriamente cedere di fronte alla necessità di assicurare il perseguimento di un particolare interesse pubblico. Lo Stato, in forza della potestà legislativa esclusiva in materia

28 Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 103/1993, punto 5.4 del *considerato in diritto*.

di legislazione elettorale ed organi di governo degli enti locali di cui all'art. 117 co. 2 lett. p),²⁹ può infatti disporre anche lo scioglimento e il commissariamento degli organi elettivi. Tale potere di supplenza straordinaria deve essere bilanciato con la garanzia dell'autonomia locale in guisa che il regime commissariale, in quanto rientrante nella materia dell'organizzazione amministrativa, sia sempre autorizzato con legge³⁰ e non si protragga per un intervallo temporale illimitato o comunque per un periodo così lungo da trasformare l'organo commissariale da transitorio in permanente, spostando il luogo decisionale al di fuori della comunità territoriale. Tale ragionamento vale anche per la Provincia la quale, in attesa della riforma costituzionale, è ancora un ente territoriale autonomo³¹ costitutivo della Repubblica (art. 5 e 114 co. 1 Cost.) e, in quanto tale, al pari di Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni, deriva «*dal principio democratico e dalla sovranità popolare*».³² Impregiudicata la questione circa la legittimità costituzionale di un'elezione indiretta degli organi provinciali e, più in generale, circa il minor grado di autonomia che la Costituzione riconoscerebbe alle Province rispetto ai Comuni, interessa qui affermare che, se le Province sono enti territoriali autonomi solo in tanto in quanto dotate di organi politici rappresentativi, allora lo scioglimento degli organi provinciali e il loro commissariamento potrà avvenire soltanto nella misura in cui sia autorizzato con legge dello Stato per un periodo temporaneo, in presenza di un particolare interesse pubblico da soddisfare. Proroghe saranno legittime solo in casi eccezionali e se parimenti limitate nel tempo.

Nel caso di specie, il commissariamento in deroga consiste nell'assicurare la continuità nella gestione amministrativa³³ di una categoria di enti locali in via di trasformazione dopo la scadenza del mandato elettorale degli organi politici. Al fine di non produrre un aggravio per le casse dello Stato nelle more dell'approvazione della riforma, la quale è peraltro improntata anche ad obiettivi di risparmio, il legislatore ha prorogato gli effetti dello scioglimento in più

29 Così anche T.A.R. Emilia-Romagna – sede di Bologna, 25 ottobre 2004 n. 3687. Non rileva, invece, in questa sede l'art. 120 co. 2 Cost., il quale fonda la disciplina del commissariamento straordinario da parte dello Stato per i casi di sostituzione in vista del compimento di atti determinati (cd. commissariamento *ad acta*). Cf. sul punto P. MILAZZO, *op. cit.*, 1313-1314.

30 Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 48/2013, punto 3 del *considerato in diritto*.

31 Anche nella sentenza n. 220/2013 la Corte definisce gli enti di cui all'art. 114 co. 1 Cost. come «*enti esponenziali delle comunità territoriali*» (punto 11.3 del *considerato in diritto*).

32 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2002, punto 3 del *considerato in diritto*.

33 Ad avviso delle Regioni Piemonte e Lombardia, invece, la mera cura dell'ordinaria amministrazione ad opera di un organo straordinario non poteva garantire il buon andamento della P.A. (art. 97) mentre avrebbe potuto garantirlo soltanto l'esercizio pieno dei poteri di governo e amministrativi ad opera degli organi immediatamente e legittimamente rappresentativi della comunità provinciale. A questo proposito, tuttavia, vale la pena rilevare che il commissario straordinario adotta tutti gli atti di competenza degli organi di governo dell'ente e quindi sia quelli di ordinaria sia quelli di straordinaria amministrazione, salvo eventuali limitazioni dettate dal provvedimento di nomina. Si veda: Consiglio di Stato, Sez. V, 29 novembre 2004, n. 7749, citata in: P. MILAZZO, *op. cit.*, 1328.

di un'occasione e comunque oltre il primo turno elettorale utile. In caso di rinnovo, infatti, gli organi politici della Provincia sarebbero stati eletti per un periodo di tempo molto limitato, dal momento che, una volta entrata in vigore la riforma, essi sarebbero stati destinati a decadere nel giro di poco tempo, subendo un'abbreviazione del mandato. Secondo il giudizio del legislatore, in un periodo di emergenza finanziaria, i costi derivanti dal funzionamento degli organi politici di enti locali in via di radicale trasformazione sarebbero quindi stati superiori ai benefici derivanti dal rispetto della democrazia locale. Le norme che prevedono il regime commissariale in vista di una riforma ordinamentale potrebbero allora essere qualificate come norme fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117 co. 3 Cost., miranti ad un transitorio contenimento della spesa corrente, in connessione con l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 co. 1 Cost., a sua volta condizionato da obblighi unionali e internazionali.³⁴

L'interesse della democrazia nazionale ad anticipare parzialmente gli effetti della riforma, da un lato, e i vincoli di bilancio in una fase di emergenza finanziaria, dall'altro, giustificano quindi transitoriamente una compressione dell'autonomia ulteriore rispetto a quella che può essere arrecata in condizioni normali (v. *infra* 2.1. T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo).³⁵

Nondimeno, lo scioglimento dei Consigli provinciali e il loro commissariamento non possono assumere la forma di un controllo “esterno” *sine die* sugli organi di governo di un ente locale, atteso che non è possibile sacrificare completamente le esigenze dell'autonomia a futuri atti discrezionali del legislatore, ancorché vi siano ragioni preminenti di emergenza finanziaria e di salvaguardia della democrazia nazionale.³⁶ A proposito del bilanciamento tra garanzia dell'autonomia locale e misure di contenimento della spesa pubblica, la Corte costituzionale

34 La Corte costituzionale ha più volte rammentato che «*possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali”*» A questo proposito si vedano le sentenze nn. 23/2014, 52/2010, 237/2009, 417/2005.

35 Le Regioni Piemonte e Lombardia sostengono, al contrario, che sarebbe violato l'art. 81 co. 6 Cost. sulla base del parametro interposto dell'art. 15 della legge di attuazione costituzionale n. 243/2012, il quale prevede che la legge di bilancio non possa prevedere «*norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o settoriale*». Benchè tale norma sia destinata ad avere efficacia a partire dall'esercizio 2016 (si veda l'art. 21 co. 2 della legge n. 243), tale divieto è già vigente con riferimento alla legge di stabilità all'art. 11 co. 3 della legge n. 196/2009. Anche ammettendo che le norme di cui all'art. 1 co. 325 e co. 441 della legge di stabilità 2014 siano norme aventi natura ordinamentale e organizzatoria e anche ammettendo che si possa considerare l'art. 11 co. 3 della citata legge come parametro interposto nelle more dell'integrazione dell'efficacia della legge n. 243/2012, occorre prendere atto degli effetti prodotti dallo *ius superveniens*, ossia dall'art. 1 co. 14 della legge Delrio. Essendo la cd. legge Delrio una legge diversa dalla legge di stabilità o di bilancio, essa non presenta gli stessi vizi censurati con il ricorso e incide perciò sulle disposizioni impugnate in maniera tale che la questione non può dirsi trasferita sulle disposizioni sopravvenute.

36 Cfr. i già citati ricorsi per legittimità costituzionali della Regione Piemonte e della Regione Lombardia, in base ai quali la mera “aspettativa” di riforma non può essere una giustificazione sufficiente per limitare il principio democratico rappresentativo, né può dirsi ragionevole alla luce delle fattispecie del Testo Unico che limitano la rappresentatività in caso di gravi motivi di ordine pubblico.

ha recentemente ricordato che il carattere transitorio di tali misure non può essere desumibile da un inciso vago quale “fino all’entrata in vigore di un nuovo patto di stabilità interno”, «giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi sine die delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee».³⁷ Allo stesso modo, non è possibile prorogare i commissariamenti, indicando quale unico riferimento temporale l’entrata in vigore della futura riforma delle Province. Nel caso di specie, il legislatore ha stabilito sempre il termine finale del regime commissariale, ma qualche dubbio sorge comunque con riferimento al meccanismo di proroga dei commissariamenti, dal momento che esso rischia di sortire il medesimo effetto di protrazione sine die degli effetti dello scioglimento, avendo il termine valore puramente ordinatorio. Come affermato dalla Corte costituzionale nella medesima sentenza, «la Corte non può stabilire a sua discrezione l’arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore. Si tratta, dunque, di dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica».

Nel caso qui in oggetto, si tratta quindi di individuare un termine finale perentorio per i regimi commissariali delle Province attualmente in vigore, ma valido anche *pro futuro* qualora il legislatore intendesse ricorrere di nuovo a questo strumento eccezionale. Tale termine è individuabile nel momento in cui l’organo commissariale si sia sostituito agli organi originariamente competenti per un periodo di tempo ormai solo difficilmente qualificabile come transitorio, tale per cui l’ente locale debba tornare ad essere rappresentativo. Il *dies ad quem* potrebbe cioè essere individuato nella metà del tempo stabilito dalla legge per una consiliatura, ossia in due anni e mezzo, superati i quali l’organo commissariale non sarebbe più dedito alla gestione provvisoria, ma a quella permanente, di talché si dovrebbe procedere al rinnovo degli organi originariamente competenti.

Per quanto riguarda, infine, il rispetto degli obblighi derivanti dalla Carta europea dell’autonomia locale (CEAL), trattato internazionale ratificato dall’Italia in seguito all’approvazione della legge di autorizzazione 30 dicembre 1989 n. 439,³⁸ occorre fare riferimento al combinato disposto degli artt. 3 co. 2, 7 co. 1 e 8 co. 3. L’art. 3 co. 2 stabilisce che il diritto all’autonomia locale deve essere esercitato dai consigli degli enti locali, i quali

37 Corte costituzionale, sent. n. 193/2012, punto 4.2 del *considerato in diritto*.

38 Sulle norme della Carta, in generale, si rinvia all’approfondito commentario di: B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart, 2002. Per quanto riguarda la loro integrazione, quali norme interposte, del parametro di cui all’art. 117 co. 1 Cost. si rinvia al recente lavoro di 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. n. 95/2012)*, in www.gruppodipisa.it, giugno 2014.

devono essere composti da membri eletti sulla base di un'elezione universale, segreta, libera, uguale e diretta. L'art. 7 co. 1 stabilisce che i membri eletti debbano poter esercitare liberamente il loro mandato. Infine, l'art. 8 co. 3 prevede che l'esercizio dei controlli amministrativi esterni sugli enti locali debba avvenire in modo tale da garantire che l'intervento risulti proporzionale agli interessi da proteggere. La Carta stabilisce cioè un diritto individuale³⁹ del cittadino di una comunità territoriale ad eleggere i propri rappresentanti negli organi degli enti locali e garantisce che i rappresentanti eletti possano esercitare il loro mandato liberi da condizionamenti da parte di terzi. Tra questi condizionamenti rientrano anche la sospensione o la rimozione dei rappresentanti eletti e lo scioglimento del consiglio.⁴⁰ Tale norma limita quindi l'ipotesi di abbreviazione del mandato degli organi degli enti locali da parte delle autorità statali o regionali degli Stati parte e garantisce il diritto dei rappresentanti eletti al compimento del mandato sino alla scadenza. Come riconosciuto nell'interpretazione della Carta svolta dal Consiglio d'Europa attraverso le proprie raccomandazioni, l'abbreviazione non può ritenersi del tutto esclusa, ma deve considerarsi legittima soltanto in casi eccezionali, in particolar modo a fronte di ripetute violazioni di legge da parte di un ente locale e deve comunque avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità.⁴¹

Nel caso di specie, l'intervento del legislatore incide tanto sul diritto fondamentale individuale ad eleggere i consigli degli enti locali quanto sul diritto dei rappresentanti eletti ad esercitare il proprio mandato sino alla scadenza naturale. Occorre brevemente verificare se tali diritti siano anche violati. Nel primo caso, a differenza di quanto raccomandato dal Codice di buone pratiche in materia elettorale, adottato dalla Commissione di Venezia nell'ottobre 2002,⁴² la Carta non stabilisce che le elezioni per il rinnovo dei consigli degli enti locali si debbano

39 Nel rapporto esplicativo al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale (2009) si legge, tuttavia, che l'art. 3 co. 2 CEAL «provides for the democratic election of local councils but is not cast as an individual right», ma sembra di capire solo come un principio. Tale diritto dovrebbe ora essere garantito negli Stati parte dall'art. 1 par. 4.1 del Protocollo addizionale - che l'Italia non ha tuttavia né firmato, né ratificato - il quale stabilisce che: «Each Party shall recognise by law the right of nationals of the party to participate, as voters or candidates, in the election of members of the council or assembly of the local authority in which they reside». Sull'applicabilità dell'art. 3 co. 1 del Protocollo addizionale CEDU alle elezioni degli organi degli enti locali si rinvia invece a: G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in www.federalismi.it n. 20/2012. In senso favorevole, di recente, anche: J. G. ROCA, *From States' International Commitment to Organise Free Elections to the Citizens' Right to Vote and Stand for Election (Art. 3 P1 ECHR)*, in: J. G. ROCA e P. SANTOLAYA (a cura di), *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention on Human Rights*, Leiden, 2012, 590-591.

40 Il rapporto esplicativo allegato alla Carta chiarisce che: «This article aims at ensuring both that elected representatives may not be prevented by the action of a third party from carrying out their functions».

41 Si vedano in particolare le raccomandazioni del Congresso dei Poteri Locali e Regionali n. 20 (1996) e n. 228 (2007) con i relativi rapporti esplicativi, reperibili online all'indirizzo: www.coe.int/congress

42 *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report*, adottato dalla Commissione di Venezia il 18-19 ottobre 2002, reperibile all'indirizzo: www.venice.coe.int

tenere ad intervalli regolari, sicché, in circostanze eccezionali, per l'apprezzamento delle quali si può dire che gli Stati parte godano di un certo margine, è possibile derogare temporaneamente al diritto dei cittadini della comunità territoriale a libere elezioni, pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità, senza violare gli obblighi internazionali derivanti dalla Carta. Per quanto riguarda, invece, l'abbreviazione del mandato degli organi di un numero limitato di amministrazioni provinciali, trattandosi di un sacrificio sostenuto dal ragionevole scopo di consentire l'entrata a regime in tempi brevi dei nuovi organi di una categoria di enti locali interessata da una riforma ordinamentale, non sembra potersi ravvisare una violazione del diritto dei rappresentanti eletti a compiere il mandato conferito nelle elezioni.

2. Il commissariamento delle Province nelle Regioni a Statuto speciale: le questioni di legittimità costituzionale nella giurisprudenza amministrativa.

Sulla falsariga del legislatore statale anche tre Regioni a Statuto speciale hanno imboccato la via della riforma degli enti intermedi.⁴³ In attesa dell'approvazione di tali riforme,⁴⁴ la Regione Sardegna e la Regione Siciliana hanno fatto ricorso al commissariamento degli organi politici della Provincia. La Regione Friuli Venezia Giulia ha invece avviato un *iter* di riforma degli enti locali che non include il commissariamento delle Province e che si tralascia quindi di esaminare in questa sede.

I provvedimenti in materia di commissariamento assunti dal Presidente della Regione Siciliana su proposta dell'Assessore agli Enti Locali e dal Presidente della Regione Sardegna, previa deliberazione della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore degli enti locali, possono oggi essere letti anche alla luce di alcune pronunce delle Corti di merito (in

43 Con riguardo al rapporto che intercorre tra Regioni ad autonomia particolare e competenza legislativa in materia di enti locali, la legge 22 dicembre 2011 n. 214 di conversione del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 all'articolo 20-bis aveva previsto che «*Le regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni non trovano applicazione per le province autonome di Trento e di Bolzano*». La Corte costituzionale nella sentenza n. 220/2013 sul punto ha affermato che «*l'illegittimità costituzionale dei commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 non può che comportare, in via consequenziale, l'illegittimità anche del comma 20-bis, che pone un obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione*». Sul punto la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi in più occasioni, stabilendo che le Regioni a Statuto speciale in materia di enti locali non sono vincolate all'osservanza delle singole disposizioni del T.U.E.L. in forza della propria potestà legislativa, ma devono comunque «*favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali*», rispettando così il principio autonomistico. Cfr. in particolare Corte costituzionale, sent. n. 238 e 286 del 2007. e P. GIANGASPERO, *La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia*, in *Le Regioni*, 6/2007.

44 Tra gli altri: R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana per la istituzione dei "consorzi di comuni": le "province regionali" al capolinea? brevi considerazioni critiche, di ordine istituzionale ed economico-finanziario*, in "Amministrare" n. 3/2013, 431-462; M. GRECO, *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale* in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011.

particolare del T.A.R. per la Sicilia e del T.A.R. per la Sardegna) in materia di riforma dell'ente intermedio, che prevede la soppressione delle Province, e di ricorso al commissario straordinario in sostituzione degli organi elettivi delle stesse. In questa sede si esaminerà soltanto il secondo profilo, cercando di chiarire se l'applicazione dei commissariamenti nelle Regioni a Statuto speciale sia suscettibile di censure di costituzionalità.

2.1 Il caso della Regione Siciliana.

Le soluzioni adottate nella recente giurisprudenza rispetto ai provvedimenti assunti dalla Regione Siciliana si inseriscono nella complessa situazione delle Province Regionali siciliane. Le disposizioni alla base dell'istituzione di queste trovano il proprio fondamento nell'articolo 15 dello Statuto regionale, in forza del quale è stato emanato il decreto legislativo presidenziale 29 ottobre 1955 n. 6,⁴⁵ che ha introdotto l'ordinamento amministrativo degli enti locali in Sicilia.⁴⁶ Con la successiva legge regionale n. 9 del 1986 si è stabilito che: *«L'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni e in liberi consorzi di comuni denominati province regionali»*.⁴⁷

All'interno del quadro normativo esistente, è stata adottata prima la legge 8 marzo 2012 n. 14, rubricata *norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali*, e poi la successiva legge regionale 27 marzo 2013 n. 7, rubricata *norme transitorie per l'istituzione dei liberi consorzi*. Con il primo intervento, il legislatore regionale si era posto l'obiettivo di intervenire al fine di riordinare l'ente intermedio, istituendo i liberi consorzi entro il 31 dicembre 2012. Già nelle more di questo primo tentativo di riforma furono nominati i commissari straordinari in sostituzione degli organi delle Province Regionali, interessate dalla convocazione dei comizi elettorali. I liberi consorzi non furono tuttavia istituiti nei termini e il

45 La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 1961 e poi con la n. 51 del 1962, ha dichiarato incostituzionale la delega legislativa al Governo della Regione Siciliana da parte dell'Assemblea. In conseguenza di queste pronunce, fu adottata la legge regionale n. 16/1963, con la quale fu convalidato il decreto legislativo n. 6 del 1955.

46 All'articolo 17 del decreto legislativo è stabilito che: *«I Liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli attuano il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato. Con la legge che ne approva lo Statuto, il Libero Consorzio assume la denominazione di Provincia regionale contraddistinta col nome del Comune dove ha sede l'Amministrazione consortile»*. All'art. 3 della successiva legge regionale 6 marzo 1986 n. 9 si procedette all'abrogazione dell'articolo 17 stabilendo che: *«l'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello statuto regionale, in comuni e in liberi consorzi di comuni denominati province regionali»*.

47 L'articolo 4 della legge sancisce che: *«Le Province regionali, costituite dall'aggregazione dei comuni siciliani in liberi consorzi (...) La provincia regionale, ente pubblico territoriale, realizza l'autogoverno della comunità consortile e sovrintende, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima. Essa è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione»*.

legislatore regionale fu costretto ad intervenire nuovamente, questa volta con legge 27 marzo 2013 n. 7.⁴⁸ Tale legge regionale prevedeva che entro il 31 dicembre 2013 dovesse «*avvenire la modifica dei consorzi di comuni oggi chiamati Province Regionali*». La mancata attuazione della riforma dell'ente intermedio entro il 31 dicembre 2013 ha creato una nuova situazione di incertezza che è stata affrontata con alcuni provvedimenti adottati dal Presidente della Regione, il quale ha nominato nuovi commissari straordinari per un periodo di 45 giorni. In tali decreti di nomina si legge che: «*preso atto della decadenza del commissario straordinario ed al fine di assicurare la gestione ordinaria della Provincia (...) si procede alla nomina di un commissario straordinario con le funzioni di tutti gli organi provinciali: Presidente, Giunta Provinciale e Consiglio Provinciale*».⁴⁹ I commissari straordinari, a differenza di quelli che hanno svolto provvisoriamente le funzioni degli organi elettivi tra il 2012 ed il 2013, hanno una durata in carica molto limitata, finalizzata all'approvazione della riforma in tempi brevi⁵⁰ o al ritorno al voto, in caso di mancata approvazione da parte dell'Assemblea. Proprio in relazione alla nomina dei commissari, in seguito all'adozione delle leggi regionali 8 marzo 2012 n. 14 e 27 marzo 2013 n. 7, si è espressa la giurisprudenza di merito. Il T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo è stato investito in più occasioni della questione circa la loro legittimità. I giudici amministrativi hanno ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità avanzata dalle Province ricorrenti⁵¹ e volta a dimostrare l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 8 marzo 2012 n. 14 che prevedevano la soppressione delle Province Regionali (e la nomina dei commissari in sostituzione degli organi politici) dal momento che la legge «*non sopprime in alcun modo le province regionali, ma rinvia solo ad una legge successiva il riordino degli organi di governo delle stesse*».⁵² Strettamente

48 Sul punto sia consentito rinviare a: A. PATANE, *I "liberi consorzi di comuni" nella regione Sicilia. Commento alla legge regionale n. 7/2013*, "POLIS Working Papers", n. 203 (luglio) 2013, numero monografico OPAL – Osservatorio per le autonomie locali, n. 2/2013.

49 Cfr. decreti del Presidente della Regione Siciliana aventi ad oggetto la nomina dei commissari nelle nove province Siciliane, uno tra tutti il 2 gennaio 2014 n. 509 di nomina del commissario della Provincia regionale di Trapani.

50 La legge 24 marzo 2014 n. 8 prevede il superamento delle Province Regionali in favore dei consorzi di comuni, l'istituzione delle tre Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo. Gli organi dei liberi consorzi sono: l'Assemblea del libero consorzio, il Presidente del libero Consorzio e la Giunta del libero Consorzio: «*Ciascun libero consorzio di Comuni è composto dai Comuni appartenenti alla corrispondente Provincia regionale, fatta eccezione per i Comuni di Palermo, Catania e Messina, istituiti in Città metropolitane*». L'istituzione delle tre Città Metropolitane di Catania, Palermo e Messina (Capo II).

51 T.A.R. per la Sicilia – sede di Palermo, sentenze n. 1276/2012 e n. 1277/2012 del 19 giugno 2012.

52 T.A.R. per la Sicilia – sede di Palermo, sent. n. 1276/2012 avente ad oggetto il ricorso della Provincia Regionale di Ragusa per l'annullamento del decreto dell'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica con il quale è stato revocata l'indizione dei comizi elettorali. In merito alla più complessa questione della soppressione delle Province Regionali Siciliane vedi tra gli altri: A. PIRAINO, *Sono i criteri di riordino la pietra d'inciampo per le nuove Province*, in www.federalismi.it n. 19/2012 e anche A. PIRAINO, *Le province siciliane: una prospettiva nuova per la riforma dell'amministrazione locale*, Le Regioni n. 2/1990; G. BARTOLONE E D. BARTOLONE, *L'ordinamento degli Enti locali in Sicilia: comuni, province, circoscrizioni*,

collegato a questo primo punto si colloca il secondo, in base al quale i ricorrenti hanno sostenuto che, al fine di garantire il rispetto del principio democratico, in attesa della riforma, sarebbe comunque stato necessario convocare i comizi elettorali, così da garantire la rappresentanza politica e che, nelle more, la nomina dei commissari è da considerare incostituzionale. Sul punto il T.A.R. ha statuito l'assenza di ragionevolezza nell'indire i comizi elettorali alla luce della riorganizzazione prevista per l'ente. I giudici hanno argomentato la propria posizione sostenendo che le elezioni non avrebbero motivo di essere celebrate, se gli organi politici debbono di lì a poco essere interessati da una radicale e profonda riforma. In altre parole, quindi, *«deve ritenersi legittima la scelta del commissariamento dell'ente nelle more della sua riorganizzazione, non giustificandosi né il rinnovo degli organi scaduti, destinati ad essere rinnovati nuovamente a breve, per effetto dell'entrata in vigore della riforma delle province, né una prorogatio degli organi in carica, soluzioni che implicherebbero entrambe, peraltro, un indubbio aggravio per la spesa pubblica»*.⁵³ La manifesta infondatezza della questione di costituzionalità è stata espressa valutando la nomina del commissario come uno strumento temporaneo e, in quanto tale, idoneo a poter realizzare la riforma prevista dalla legge regionale.

Il T.A.R. per la Sicilia ha avuto modo di esprimersi ancora sulla questione poiché, in seguito all'adozione della legge 27 marzo 2013 n. 7, è stato presentato un nuovo ricorso da parte dell'Unione Regionale delle Province e dell'Unione Province Italiane. Anche in questo caso, il T.A.R. ha rigettato le richieste di annullamento del decreto del presidente della Regione di nomina dei commissari con analoghe motivazioni della precedente pronuncia.⁵⁴ Le decisioni del T.A.R. per la Sicilia che dichiarano la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità si fondano sulla temporaneità del commissariamento funzionale alla necessità di un risparmio di spesa. Secondo questa lettura, la temporanea mancata elezione degli organi politici può essere giustificata in un'ottica di risparmio della spesa pubblica regionale in quanto sarebbe stato antieconomico procedere alla consultazione del corpo elettorale nelle more dell'attuazione della riforma, giacché questo avrebbe implicato *«un indubbio aggravio per la spesa pubblica»*.⁵⁵

Le sentenze adottate dal T.A.R. per la Sicilia insistono sulla *«temporaneità del provvedimento»* finalizzato al raggiungimento di uno scopo qual è la riforma dell'ente. Pur

Palermo, 2012; 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, 20 gennaio 2014.

53 T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo, sent. n. 1276/2012 del del 19 giugno 2012.

54 T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo, sent. n. 17/2014 del 9 gennaio 2014.

55 T.A.R. per la Sicilia - sede di Palermo, sent. n. 1276/2012 del 19 giugno 2012.

facendo riferimento a un generico «*indubbio aggravio per la spesa pubblica*» i giudici amministrativi non si sono dilungati in una più ampia argomentazione su un eventuale bilanciamento dei principi costituzionali posti alla base della decisione. Sembra però potersi ipotizzare che i giudici abbiano valutato la scelta della durata «*temporanea*» del commissariamento e la necessità di contenimento della spesa pubblica della Regione ai fini del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio (artt. 81 co. 1 e 119 co. 1 Cost.) come limite ragionevole al principio di sovranità popolare, in ambedue le leggi regionali è stato indicato un termine al periodo del commissariamento a differenza della legge regionale della Sardegna (sul punto v. *infra*. 2.2). Le motivazioni del giudice di merito si sono focalizzate sulla «*temporaneità*» e cioè sul fatto che la riforma debba essere licenziata in tempi brevi e limitando il periodo di commissariamento dell'ente locale. Coerentemente con questa lettura, la situazione inversa di un commissariamento che non si collochi in un arco temporale ben definito si porrebbe in contrasto con i principi di sovranità popolare. In altre parole, soltanto dinanzi al perdurare indeterminato del commissariamento, si dovrebbe accogliere la tesi dei ricorrenti di una violazione del principio democratico.

Sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993 sembra poter essere richiamata per lo *standard* argomentativo ivi contenuto. Nel caso allora oggetto del giudizio la Corte si pronunciò in merito al perdurare dello scioglimento dei consigli comunali per motivi legati alle infiltrazioni mafiose, fattispecie oggi disciplinata all'art. 143 T.U.E.L.⁵⁶ La Corte giustificò la mancata elezione temporanea degli organi politici in quanto «*l'aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione, [può] temporaneamente cedere di fronte alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali*». Nella sentenza del 1993 la Corte ha ritenuto che in caso di necessità, ed al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'ente locale, sia legittimo procedere alla temporanea sospensione dell'elezione di un organo rappresentativo. Afferma ancora la Corte come «*non appare irragionevole [la sospensione] perché è collegata alla peculiarità del fenomeno, in ragione del quale è prevista nelle more la ricostituzione*

56 Nel caso in oggetto le parti eccepevano la violazione del «*principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) sotto il profilo "dell'adeguatezza del mezzo al fine"; con l'art. 48, secondo comma, della Costituzione, poiché limiterebbe, per la prevista durata, il diritto di elettorato attivo al di là delle ipotesi contemplate da esso; con l'art. 51 della Costituzione, ponendo non consentiti limiti all'elettorato passivo; con gli artt. 5 e 128 della Costituzione, poiché da tale protrazione deriverebbe una sorta di sospensione dell'autonomia degli enti locali, della quale è tradizionale e necessario corollario la rappresentatività degli organi di amministrazione; con l'art. 24 della Costituzione, perché la durata degli effetti dello scioglimento dell'organo elettivo sarebbe rimessa alla insindacabile discrezionalità dell'amministrazione, mancando qualsiasi parametro normativo per la graduazione temporale della misura*». Corte costituzionale, sentenza n. 103/1993, punto 5.1 del ritenuto in fatto.

dell'organo elettivo». La Corte offre così una chiave di lettura che può oggi essere utilizzata, seppur con adeguata cautela, nel caso qui in discussione. Nello specifico, è da considerare ragionevole il commissariamento dell'organo politico nelle more di una riforma complessa come quella dell'ente intermedio e considerando questa sospensione in un'ottica di bilanciamento con gli artt. 81 co. 1 e 119 co. 1 della Costituzione. Nel caso inverso, si sarebbero dovuti convocare i comizi elettorali per eleggere gli organi politici per un periodo pari alla metà del normale periodo di durata in carica dei Consigli provinciali. Questo avrebbe comportato sia un aggravio di spesa sui conti non certamente solidi della Regione Sicilia e creato confusione nel corpo elettorale che avrebbe votato per un ente di cui già due leggi (prima la 27 marzo 2013 n. 7 e poi la 8 marzo 2012 n. 14) avevano previsto la soppressione. Solamente con questa lettura sembra potersi giustificare la decisione del T.A.R. per la Sicilia che ha più volte rigettato la tesi dell'incostituzionalità della legge in forza della quale sono stati nominati i commissari straordinari. La mancata consultazione dei cittadini al fine di rinnovare l'organo politico e l'instaurazione di un regime commissariale eccezionale e transitorio può quindi giustificarsi solo in un'ottica di bilanciamento di principi che vedrebbe l'irragionevolezza di convocare i comizi elettorali per eleggere un organo politico che da lì a poco verrà modificato – secondo il termine individuato dalla legge (sul punto v. *infra* 2.2) – all'interno di un quadro costituzionale in cui le Regioni sono chiamate a garantire un equilibrio dei propri bilanci, anche come «*diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle esigenze di risanamento di cui anche il Giudice delle Leggi sembra farsi sempre più ortodosso interprete*».⁵⁷

2.2. Il caso della Regione Sardegna.

L'altro caso di studio è rappresentato dalla Regione Sardegna, dove la nomina dei commissari nelle Province sottoposte a un procedimento di riforma è stata impugnata dinanzi al T.A.R. - sede di Cagliari.⁵⁸ Da tale procedimento è scaturita un'ordinanza che ha sollevato la questione di costituzionalità sulla disciplina legislativa alla base dei provvedimenti che hanno previsto il commissariamento della provincia di Cagliari. Bisogna premettere che la Sardegna ha avviato un proprio *iter* di riforma dell'ente intermedio sia per quanto riguarda le cd. Province storiche e quindi previste dallo Statuto, sia per quelle introdotte successivamente con legge regionale 16 marzo 2011 n. 9. Il primo atto nel percorso di riforma risale all'approvazione della legge

⁵⁷ G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: Quando la paura prevale sulla ragione*, in Rivista AIC n. 3/2012.

⁵⁸ In particolare, cfr. ordinanza n. 881/2013 T.A.R. per la Sardegna – sede di Cagliari del 12 dicembre 2013.

regionale 25 maggio 2012 n. 11 in cui si prevedeva, entro il 31 ottobre 2012, l'approvazione della legge di «riordino» delle autonomie locali. Nelle more di questa riforma, si è stabilito che le funzioni amministrative attribuite alle nuove Province, soppresse a seguito del referendum abrogativo dello stesso anno, venissero svolte dalle cd. Province storiche.

Il Consiglio regionale ha successivamente adottato la legge 28 giugno 2013 n. 15, prevedendo che *«per le province, in relazione alle quali sono stati proposti i quesiti abrogativi, di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio, soppresse a seguito dei referendum svoltisi il 6 maggio 2012, e del relativo decreto del Presidente della Regione n. 73 del 25 maggio 2012, sono nominati, con delibera della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione, commissari straordinari»* (art. 1 co. 3). Nel medesimo provvedimento si è stabilito, in ordine alle cd. Province storiche, che queste *«continuano a svolgere le proprie funzioni in forza di quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge regionale 25 maggio 2012, n. 11»*⁵⁹ prevedendo però un'eccezione in caso di cessazione anticipata degli organi. In quest'ultimo caso, alla stregua di quanto stabilito dalla legge di stabilità 2013, l'art. 1 co. 4 della legge ha previsto che gli organi non rimangano in carica fino alla scadenza, ma *«si debba procedere alla nomina di un commissario straordinario»*.

L'unico caso di cessazione anticipata si è avuto per la Provincia di Cagliari, dove si è verificata una decadenza *ex lege* in seguito alla condanna penale del Presidente della Giunta, avvenuta però prima dell'adozione della legge 28 giugno 2013 n. 15. Alla luce della decadenza, la Giunta Regionale ha, in un primo momento, deliberato lo scioglimento degli organi provinciali stabilendo la loro permanenza in carica per la *«gestione provvisoria»* in forza dell'art. 53 T.U.E.L.⁶⁰ Solamente in seguito alla successiva adozione della legge 28 giugno 2013 n. 15, in forza dell'articolo 1 co. 4, la Giunta regionale ha adottato il provvedimento di commissariamento degli organi politici della provincia di Cagliari (delibera del 2 luglio 2013 n. 25/10). Proprio avverso il provvedimento di commissariamento è stato proposto il ricorso al T.A.R. da cui è scaturita la valutazione sulla costituzionalità della legge 28 giugno 2012 n. 15 in cui si prevede un commissariamento senza un termine ben definito.

Alla luce di tale quadro normativo, il T.A.R. per la Sardegna ha assunto una decisione che va in una direzione differente rispetto a quella del T.A.R. per la Sicilia. Il primo dato rilevante è che il T.A.R. per la Sardegna ha anzitutto ritenuto *«indispensabile sottoporre al vaglio della*

59 Art. 1 comma 3: *«gli organi provinciali in carica assumono in via provvisoria la gestione delle funzioni amministrative»*.

60 La Regione Sardegna, pur avendo potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali, così come previsto dallo Statuto, non ha adottato le successive leggi di organizzazione, di talché si applica l'articolo 57 dello Statuto il quale prevede che *«Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato»*.

Consulta la disciplina legislativa in questione». Il T.A.R. ha sollevato con ordinanza la questione di costituzionalità in quanto ha reputato che il «*commissariamento a lungo termine (anche) delle province “storiche” della Sardegna (cioè quelle previste dallo Statuto sardo: Cagliari, Nuoro e Sassari) che siano state colpite da situazioni definite di “cessazione anticipata”*» è in contrasto con gli articoli 3 e 43 dello Statuto della Regione Sardegna ed altresì con gli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione.⁶¹ Il collegio è stato netto nell'affermare che non si possa «*definire il giudizio su profili giuridici diversi dalle questioni di legittimità costituzionale*». La decisione del T.A.R. per la Sardegna si fonda sull'esame di un quadro legislativo regionale che è assai diverso da quello siciliano ma che può essere ricondotto ad un unico ragionamento sul bilanciamento dei principi costituzionali.

Il T.A.R., in via preliminare, ha affermato che la «*competenza legislativa esclusiva della Regione incontra pur sempre i limiti previsti in via generale per questo tipo di funzione, rappresentati, tra l'altro, dalle norme della Costituzione (e dalle altre leggi di rango costituzionale), dai principi fondamentali dell'ordinamento della Repubblica e dalle norme statali di riforma economico-sociale, come espressamente prevede lo stesso articolo 3, prima parte dello Statuto speciale*». Per mantenere un parallelo con la situazione dell'altra Regione a Statuto speciale: nel caso siciliano è lo Statuto che espressamente riconduce all'art. 15 la soppressione delle circoscrizioni provinciali. La condizione della Sardegna è invece differente poiché la dimensione provinciale, almeno per ciò che riguarda le c.d. Province storiche, è espressamente prevista dallo Statuto regionale, limitando così il potere del legislatore regionale di procedere ad una loro abrogazione con legge ordinaria.⁶²

Tornando alla questione del commissariamento, il dato normativo da cui partire è quello per cui nella Regione Sardegna si è prevista la sostituzione dell'organo politico con un commissario «*sino ad una riforma organica dell'ordinamento degli enti locali*», attribuendo così al commissariamento una durata «*indeterminata*».⁶³ Come detto, il T.A.R. ha sollevato la questione di legittimità costituzionale in quanto le disposizioni oggetto del giudizio nel

61 Il T.A.R. Sardegna, nell'ordinanza n. 881/2013, ha ritenuto di dover sottoporre al vaglio della Corte le disposizioni dell'articolo 1 comma 4 della legge Regione Sardegna n. 15/2013 e l'art. 1 co. 115 terzo periodo della legge di stabilità 2013.

62 Il T.A.R. per la Regione Sardegna, nello statuire che «*il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, l.r. n. 15/2013, dell'art. 1, comma 115, terzo periodo, della legge n. 228/2012 e dell'art. 12, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 93/2013, tutti nella parte in cui comportano il commissariamento delle province “storiche” della Sardegna oggetto di “cessazione anticipata”*», esclude dalla valutazione le nuove Province ormai abrogate in seguito al referendum.

63 Il giudice amministrativo sardo, dal combinato disposto dell'articolo 1 co. 115 della legge di stabilità 2013 e dall'articolo 12 co. 3 e 4 della d.l. n. 93/2013 convertito dalla legge 15 ottobre 2013 n. 119, afferma che si può desumere un termine identificabile nel 30 giugno 2014 come termine del commissariamento. Se così fosse, però, l'assunto su cui lo stesso T.A.R. basa il proprio ragionamento di un commissariamento *sine die* perderebbe il proprio valore.

prevedere un «*commissariamento a lungo termine*» delle cd. Province storiche della Sardegna sono censurabili in quanto violerebbero gli articoli 3 e 43 dello Statuto della Regione Sardegna e gli articoli 3, 5 e 114 della Costituzione. Il collegio ha ritenuto che il commissariamento di una provincia cd. storica, sottoposta ad una garanzia costituzionale in forza dello Statuto regionale (art. 43), comporti uno svuotamento sostanziale che di fatto si trasforma in una «*abolizione larvata per mano di una fonte a ciò non autorizzata*». Nel caso della Sardegna gli stessi giudici del T.A.R. affermano che la competenza attribuita alla Regione in materia di enti locali debba essere letta in un quadro il più coerente possibile con l'impianto costituzionale nel suo insieme. Il ragionamento dei giudici, per cui la dilatazione temporale del commissariamento *sine die* abbia come conseguenza una sorta di "anticipazione" dell'eventuale modifica dell'ente intermedio è condivisibile, in particolare in una quadro giuridico come quello della Sardegna, la quale non ha previsto alcun termine alla durata in carica dei commissari. Questo, in particolar modo, nell'ipotesi di un'inerzia istituzionale nell'adottare provvedimenti di riforma di un ente territoriale espressamente previsto dalla Costituzione. Il principio che il giudice amministrativo reputa essere stato violato è quello della ragionevolezza: non aver fissato un termine determina un «*commissariamento in pianta stabile e con pieni poteri che stride con la stessa funzione dell'istituto*», in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 co. 1 Cost., in contrasto cioè con la *ratio* dell'istituto che è volto a gestire una situazione urgente che non è possibile fronteggiare in altro modo. Il T.A.R. per la Sardegna considera inoltre violato anche il principio di uguaglianza in quanto le altre due cd. Province storiche, quelle cioè di Nuoro e Sassari, non sono state fatte oggetto di un commissariamento *sine die*. Il collegio ha in questo caso evidenziato come la differenza di trattamento non possa essere giustificata dal fatto che la Provincia di Cagliari è stata interessata da una decadenza del Presidente.⁶⁴ Come già osservato in ordine alla disciplina nazionale, anche per quanto riguarda la disciplina sarda si potrebbe ipotizzare la violazione del canone di ragionevolezza poiché alcune amministrazioni provinciali sono rimaste in carica in regime di *prorogatio*, mentre altre hanno subito un'abbreviazione del loro mandato.

In definitiva, il T.A.R. per la Sardegna, nelle motivazioni poste alla base dell'ordinanza con cui ha sollevato la questione di costituzionalità, non ragiona in modo poi così dissimile dal

64 A questo proposito va evidenziato l'orizzonte temporale che intercorre tra il momento in cui è avvenuta la decadenza (2011), l'approvazione della legge n. 15 (2013) e il provvedimento di nomina del commissario straordinario (2013). La Provincia di Cagliari viene così interessata da un provvedimento di commissariamento a seguito di una disposizione legislativa intervenuta a distanza di due anni dallo scioglimento del Consiglio provinciale deliberato dalla Giunta regionale.

giudice amministrativo siciliano: tutto ruota in ordine al requisito della “temporaneità” del commissariamento. La legge regionale sarda non pone un limite chiaro al commissariamento e quindi quel bilanciamento di principi costituzionali operato nel caso siciliano non può essere qui ripetuto. Un ragionamento, quello in merito alla necessità di dover fissare un termine nel caso di misure restrittive dell'autonomia, che la Corte costituzionale sembra aver condiviso nella già citata sentenza n. 193/2012, nella quale ha stabilito che: *«l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive (...) fa venir meno una delle due condizioni sopra indicate, quella della temporaneità delle restrizioni (...) giacché si tratta di formula priva di riferimenti temporali precisi, che consente il protrarsi sine die delle misure, le quali rimarrebbero così solo nominalmente temporanee»*.

3. Conclusioni.

In conclusione, è possibile sostenere che nelle Regioni ordinarie il regime commissariale delle amministrazioni provinciali alla scadenza del mandato, se disposto per un orizzonte temporale ben definito, soggetto a proroghe limitate e se sostenuto dall'obiettivo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed in particolare dalla necessità di garantire l'economicità della rappresentanza in una fase di trasformazione delle Province in enti con organi eletti in secondo grado, costituisca una deroga transitoria non palesemente irragionevole rispetto alla fattispecie generale prevista dal Testo Unico e che esso non violi il diritto delle Province all'autonomia locale, *rectius* il loro diritto ad avere organi rappresentativi in quanto enti territoriali autonomi costitutivi della Repubblica. Profili di irragionevolezza emergono invece con riguardo all'abbreviazione del mandato degli organi elettivi delle Province nei casi di cessazione anticipata, dal momento che non sembra compatibile la surroga di alcune amministrazioni non ancora scadute con la permanenza in carica di altre. Del pari irragionevole, sembra essere anche il trattamento riservato alle Province prima e dopo l'approvazione della cd. legge Delrio.

Più articolato è invece il discorso relativo alle Province nelle Regioni a Statuto speciale, segnatamente Sicilia e Sardegna. Per quanto riguarda la Regione Siciliana, con l'approvazione da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana della legge regionale 24 marzo 2014 n. 8 di istituzione dei liberi consorzi e delle tre città metropolitane di Catania, Messina e Palermo, sembra essersi conclusa anche l'annosa questione del commissariamento. Le questioni di costituzionalità, aventi ad oggetto le leggi che si sono succedute dal 2011 ai primi mesi del 2014 e che hanno previsto il commissariamento delle Province Regionali, sono state in ogni caso valutate dal T.A.R. manifestatamente infondate. Per il giudice amministrativo, in

un'ottica di bilanciamento dei principi costituzionali, deve prevalere la scelta ispirata a criteri di risparmio di non indire i comizi elettorali per gli organi politici di un ente locale che verrà riformato entro una data ben definita. La necessità di limitare un dispendio di risorse pubbliche al fine di eleggere rappresentanti per un tempo assai limitato prevale in un'ottica di bilanciamento dei principi.

Coerentemente con il ragionamento che si è seguito, anche le disposizioni legislative della Sardegna non possono che valutarsi in violazione dei principi costituzionalmente tutelati. Il commissariamento *sine die* in attesa di una futura quanto incerta riforma non può che essere fatto oggetto di censura. Se la Regione Sicilia ha avuto la possibilità di concludere in un tempo (quasi) ragionevole l'iter di riforma – la prima legge che prevede il commissariamento è del marzo 2012, la legge di riforma è del marzo 2014 – la Regione Sardegna, invece, dovrà invece attendere l'approvazione di una legge costituzionale, essendo le cd. Province storiche espressamente previste dallo Statuto. Nell'attesa di questa riforma, solleva dubbi di legittimità costituzionale la previsione contenuta in una legge regionale che stabilisce per un tempo “illimitato” il commissariamento delle cd. Province storiche.