



Institute for Development of Freedom of information in Sicily

## Le Province regionali: se l'autonomia diviene libertà di improvvisare

di Gaetano Armao

docente di diritto amministrativo europeo e comparato nell'Università di Palermo e Presidente di SiciliaOpengov

Con la legge regionale 7 del 2013 le province regionali sono state assoggettate a "gestione provvisoria", in vista della "istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta" e delle "città metropolitane" che avrebbero dovuto sostituirle "entro il 31 dicembre 2013".

Si tratta di una normativa contraddittoria che si connota soprattutto per l'effetto 'annuncio' sebbene strumentalmente propagandata quale 'riforma epocale' e che giunge dopo che la giunta regionale aveva indetto per ben due volte le elezioni provinciali nel 2013 e SiciliaOpengov aveva prospettato ricorso amministrativo in tal senso, rilevando l'illegittimità delle iniziative del Governo Crocetta.

Infatti, al di là delle intenzioni enunciate al primo comma dell'art. 1, al successivo terzo comma la norma prescrive la mera sospensione del "rinnovo degli organi provinciali" sino al "31 dicembre 2013".

L'ARS non ha potuto tempestivamente rispettare - giova ricordarlo - l'adempimento di riforma poiché il governo regionale non ha presentato un d.d.l. di riforma in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, mentre quello di proroga delle gestioni commissariali è stato sottoposto tardivamente al parlamento, non offrendo la possibilità di rimediare ad un voto come quello espresso.

Ebbene decorso il termine del 31 p.v., può convenirsi che ai commissari si applichino i termini di proroga delle funzioni sancite dall'ordinamento regionale (da qui i 45 giorni di cui si discute). Ma il rimedio non esonera il Governo dall'avviare le procedure per l'indizione delle elezioni provinciali

È noto che norma dell'art.1 della l.r. n.22 del 1995 sono state recepite le disposizioni del D.L. 16 maggio 1994, n.293, conv. con mod. nella l. 15 luglio 1994, n.444, che ha introdotto una disciplina generale della proroga degli organi amministrativi.

La disciplina richiamata prevede che gli organi non ricostituiti nel termine di durata per ciascuno di essi previsto, sono prorogati per non più di 45 giorni, decorrenti dalla scadenza del termine stesso e che, nel periodo di *prorogatio*, tali organi possono adottare esclusivamente gli "atti di ordinaria amministrazione nonchè gli atti urgenti ed indifferibili", con indicazione dei motivi di urgenza ed indifferibilità e prescrive, altresì, la decadenza degli organi non ricostituiti entro il termine massimo di proroga, con conseguente nullità degli atti adottati dagli organi decaduti.

Orbene, giusta l'art.1 della l.r. n.22 del 1995 le disposizioni suindicate si applicano "agli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo della Regione, nonchè degli enti pubblici da essa dipendenti o comunque sottoposti a tutela, controllo o vigilanza ...." conseguentemente, come precisato dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione siciliana (parere 299.99.11) - va rilevato che nella formulazione in ordine agli organi interessati alla disciplina generale sulla proroga, così come disciplinata dalla l.r. n.22 del 1995, non siano contemplati gli organi di gestione straordinaria degli enti pubblici, ma solamente gli organi di gestione ordinaria.

Ed infatti, il commissariamento di un ente pubblico, soprattutto se di rilevanza costituzionale quali le Province, è caratterizzato dalla eccezionalità e dalla temporaneità e come tale può essere disposto solo se gli organi di amministrazione ordinaria non siano in grado di compiere atti di gestione - art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana (l.r. 15 marzo 1963 n. 16 e s.m.i.) - o, come nel caso di specie, previa specifica previsione di legge.

Tuttavia, il silenzio delle citate disposizioni sulle gestioni commissariali non implica alcun divieto di ricorrere alla *prorogatio* dei commissari dopo la loro scadenza. E ciò in quanto la *prorogatio* dei poteri è istituito di portata generale ammesso all'ordinamento come rimedio eccezionale e di breve durata, diretto a garantire la funzionalità degli organi amministrativi senza soluzione di continuità tutte le volte in cui non si sia potuto tempestivamente procedere alla loro rinnovazione.

Infatti, proprio nel citato parere l'Ufficio legislativo e legale ha ricordato, per quanto riguarda la gestione commissariale, i due orientamenti giurisprudenziali in base ai quali: essa non sarebbe soggetta a *prorogatio*

(cfr. C. Cass., Sez. lav.,n.6454/1979; Corte dei conti, Sez. Controllo, n.45/1991 e n.31/1998) o invece assoggettata al regime di *prorogatio*, pur se in presenza di adeguate motivazioni e giustificazioni (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n.751/1979; T.A.R. Sicilia - Catania - Sez. II, n.428/1987; Corte dei conti, Sez. controllo, n.4/1995).Questo nel solco di quanto precisato dalla Corte costituzionale la quale ha escluso che "*la regola della prorogatio di fatto, a tempo indefinito, sia da considerarsi vigente in quanto inscindibilmente legata all'essenza stessa degli ordinamenti*" e per contro affermato che "*ogni proroga, in virtù dei principi desumibili dal citato art. 97 della Costituzione*", può "*aversi soltanto se prevista espressamente dalla legge e nei limiti da questa indicati*" (sentenza n. 208 del 1992).

Sicché se nel caso in questione può trovare applicazione la proroga delle gestioni provvisorie delle Province regionali, con conseguente ultrattività per 45 giorni dei Commissari preposti, quel che non può contestarsi e' che sorga l'obbligo in capo alle competenti strutture regionali di attivare le procedure di convocazione dei comizi elettorali per scongiurare il blocco delle funzioni affidate alle province al termine del periodo di proroga.

E questo mentre al livello statale (dove sono state prorogate le gestioni commissariali delle province) si sta ancora definendo il disegno di riforma per renderlo conforme a Costituzione - anche a seguito della sentenza della Corte n. 220 del 2013 che ha dichiarato incostituzionale lo scioglimento degli organi e di nomina dei commissari nelle amministrazioni provinciali disposti in applicazione dell'art. 23 del c.d. decreto salva Italia - e della Carta europea delle autonomie locali.

In tale ultima prospettiva giova ricordare, infatti, che soltanto una minoranza (9) dei 28 paesi dell'Unione europea non ha un secondo livello di autonomia locale. Si tratta di paesi di piccole dimensioni (Cipro, Lussemburgo, Malta) o che per motivi storici hanno solo il livello comunale di base (Austria, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo, Slovenia), mentre negli altri 19 paesi esiste un secondo livello di governo locale di carattere politico e non burocratico.

***In conclusione, decorso inutilmente il termine del 31 dicembre fissato dalla l.r. n. 7 del 2013, non può consentirsi una ulteriore vulnerazione del principio democratico e della sovranità popolare su cui si radica l'ordinamento costituzionale (artt. 1 e 5), ed occorre quindi rispettare l'obbligo giuridico della convocazione dei comizi elettorali, pur restando ineludibile l'esigenza di riforma delle Province.***

Tale procedimento potrebbe essere interrotto soltanto da una nuova (e comunque assai circoscritta) proroga che il Parlamento potrebbe approvare al più presto (ma, ovviamente, dopo l'approvazione dei contestati documenti finanziari, già in grave ritardo, sin dalla presentazione).

Per le nostre province regionali si prospetta, quindi, un vero e proprio '*guazzabuglio istituzionale*', effetto dell'approssimazione ed improvvisazione con la quale il governo regionale ha affrontato una delicata questione come la riforma delle istituzioni di governo delle aree vaste ed intermedie.

Sembra così che più che l'attuazione dello Statuto della Sicilia se ne stia perpetrando l'ennesimo tradimento, tra riforme annunciate ed improvvisazione divenuta regola di governo

Roma, 27 dicembre 2013