CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **286/1997** (ECLI:IT:COST:1997:286)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **08/04/1997**; Decisione del **18/07/1997**
Deposito del **30/07/1997**; Pubblicazione in G. U. **06/08/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23494 23495 23496 23497**
Atti decisi:

N. 286

SENTENZA 18-30 LUGLIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della legge della regione siciliana 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale), promosso con ordinanza emessa il 7 maggio 1996 dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, sui ricorsi riuniti proposti dal comune di Aci Castello ed altri contro il presidente della regione siciliana ed altri, iscritta al n. 947 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di costituzione del comune di Catania, della Provincia regionale di Catania nonché l'atto di intervento della regione siciliana;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Francesco Mineo, Mario Arena, Andrea Scuderi e Fabio Roversi Monaco per il comune di Catania, Carmelo Finocchiaro e Giuseppe Morbidelli per la provincia regionale di Catania e Giovanni Lo Bue e Francesco Torre per la regione siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 7 maggio 1996, sui ricorsi proposti dai comuni di Catania, Aci Castello, Paternò e San Gregorio di Catania avverso il decreto del presidente della regione siciliana 10 agosto 1995, recante "Individuazione dell'area metropolitana di Catania", il tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ha sollevato, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 5, 97 e 128 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale).

Precisato che la questione è rilevante ai fini del decidere, "costituendo la ragione principale del contendere" nel giudizio di fronte al TAR, il rimettente ritiene che le disposizioni in parola, relative alle aree metropolitane, si pongano in contrasto, anzitutto, con l'art. 15 dello statuto speciale, disposizione che "individua i poteri delle autonomie locali regionali" nei comuni e nei liberi consorzi di comuni. Rilevato, quindi, che "solo dalla volontà delle amministrazioni comunali e dalla loro libera scelta di aggregazione in forma consortile può derivare qualunque altro centro di potere o di governo locale, compreso il libero consorzio", come già sottolineato dall'Alta Corte per la regione siciliana e come ribadito dal decreto legislativo del Presidente della Regione 29 ottobre 1955, n. 6 (poi trasfuso nella legge regionale 15 marzo 1963, n. 16), l'ordinanza osserva che, dalle disposizioni censurate, discende, invece, che "le funzioni, gli organi, la figura istituzionale dell'area metropolitana non sono il risultato di una spontanea e libera determinazione dei comuni inclusi nel comprensorio metropolitano, sibbene il risultato di un atto autoritativo, adottato contro la stessa volontà dei comuni interessati".

Inoltre, le disposizioni denunciate, disattendendo l'art. 15 dello statuto, che enumera in modo tassativo gli enti locali, identificandoli nei comuni e nei liberi consorzi comunali, dispongono la creazione di un nuovo ente intermedio, dotato di un proprio territorio, di un proprio demanio e di proprie attribuzioni, le cui funzioni vengono esercitate dalla provincia, che assume una figura organizzatoria complessa, risultante dall'unione organica di due soggetti istituzionali facenti capo a distinte comunità locali. E questo senza che la legge precisi il modo in cui, sul piano gestionale, gli interessi relativi siano tenuti separati, stante la doverosa diversa ripartizione ed imputazione che deve essere fatta degli oneri finanziari in relazione ai diversi livelli territoriali dei servizi erogati, compromettendo perciò il buon andamento dell'amministrazione, in violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Un ulteriore profilo di doglianza riguarda poi il solo art. 21 della legge che, secondo l'ordinanza, si porrebbe in contrasto non solo con gli artt. 15 dello statuto speciale e 128 della Costituzione, ma altresì con i principi generali contenuti nell'art. 19 della legge "di grande riforma istituzionale" 8 giugno 1990, n. 142: la legge regionale, infatti, sottrarrebbe ai comuni funzioni che appartengono alla sfera della loro autonomia per lunga tradizione, trasferendo all'area metropolitana servizi che non hanno carattere sovracomunale, senza che esistano apprezzabili ragioni di coordinamento e di maggiore efficienza.

La violazione dell'art. 15 dello statuto e degli artt. 5 e 128 della Costituzione, da parte degli artt. 19, 20 e 21 della legge regionale, viene, inoltre, prospettata sotto il profilo della non

coincidenza dell'area metropolitana siciliana con l'ente provincia, i cui organi sono chiamati a svolgerne le funzioni. Ciò comporta che, in contrasto con i principi di autogoverno e di rappresentatività, l'area metropolitana sia governata anche dai rappresentanti dei comuni della provincia esterni all'area stessa.

Un'ultima censura riguarda, infine, la violazione, da parte delle medesime disposizioni, dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, per il carattere precario dei rapporti funzionali e finanziari fra gli enti interessati, in assenza di una norma che disciplini il trasferimento dai comuni alla provincia delle funzioni amministrative e del personale addetto, la separazione patrimoniale e il riparto delle attività e passività.

Né può rilevare, secondo il rimettente, la eventuale acquiescenza prestata dai comuni ricorrenti nei confronti degli atti istitutivi dell'ente "provincia regionale", secondo l'eccezione sollevata dall'Amministrazione provinciale: l'aver accettato la provincia regionale non preclude che l'ente esponenziale degli interessi coinvolti agisca in giudizio ed eccepisca l'illegittimità della legge, quando l'intervento attuativo della legge medesima "tocchi per la prima volta livelli più bassi di amministrazione ed incida su competenze più specifiche dell'autonomia comunale".

2. - Nel giudizio di fronte alla Corte, si è costituito il comune di Catania, insistendo per l'accoglimento della questione. Rilevato che, secondo l'art. 15 dello statuto, l'ente intermedio tra regione e comuni dovrebbe fondarsi sulle adesioni libere e volontarie di questi ultimi, la memoria afferma che le norme impugnate coartano e svuotano l'autonomia dei comuni sottraendo ad essi competenze istituzionali e inserendoli di autorità nell'ambito di un'area metropolitana retta dagli organi della provincia. Inoltre, le medesime disposizioni contrasterebbero con le previsioni della legge n. 142 del 1990, che reca "principi di grande riforma costituzionale" e che disciplina le aree metropolitane senza però disporre lo spodestamento dei comuni in favore della provincia. Anche il principio di rappresentatività degli organi elettivi sarebbe violato, in quanto le funzioni che gli organi della provincia svolgono quando agiscono come organi dell'area metropolitana si riferiscono ad un territorio più ristretto di quello provinciale. Si rileva, infine, l'assenza di qualsiasi norma di carattere finanziario volta a "disciplinare l'esercizio dell'attività metropolitana e a distinguere il relativo bilancio da quello della provincia".

3. - Si è costituita in giudizio anche la provincia regionale di Catania, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate non fondate o, comunque, non rilevanti.

Evidenziato che, ad avviso del TAR, la creazione dell'area metropolitana avrebbe determinato il sovvertimento del principio dell'art. 15 dello statuto, secondo il quale i comuni rappresentano il nucleo fondamentale e la fonte originaria dell'ordinamento amministrativo locale, si afferma che l'istituzione delle aree metropolitane non ha determinato alcuna spoliazione incostituzionale di competenze comunali e che, anche ad ammettere in ipotesi che ciò si sia verificato, la sottrazione di competenze non sarebbe da imputare alle aree metropolitane, ma alla istituzione delle stesse province regionali.

La memoria rileva, inoltre, che l'ordinanza sembra accogliere un concetto di libero consorzio comunale che non trova alcun riscontro nel processo di attuazione dello statuto siciliano, e che la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere "bilanciata" con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta - e cioè la provincia regionale - quale ente pubblico territoriale.

Escluso, perciò, che la provincia regionale sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività.

Erroneo sarebbe, poi, l'assunto che vede l'area metropolitana quale nuovo ed ulteriore ente intermedio. Si tratta, invece, unicamente della "presa d'atto di una particolare realtà geografico-urbanistica, con l'effetto di far assumere alla provincia alcuni poteri spettanti ai comuni compresi in siffatta area", come dimostra la mancata previsione di nuovi organi istituzionali preposti al funzionamento delle aree metropolitane. Si realizzerebbe in sostanza solo un potenziamento delle funzioni delle province regionali, al fine di massimizzare l'efficienza e di ridurre le frammentazioni e le diseconomie, con riguardo a quelle funzioni che, per il loro carattere, sono meglio gestibili da un unico ente che insista su di un'area territoriale più vasta. D'altro canto è da escludere che il potenziamento delle funzioni delle province regionali - in ragione delle interconnessioni di servizi e funzioni che si ravvisano nelle grandi conurbazioni - contrasti con i principi fondamentali dell'ordinamento, ove si consideri che la stessa legge n. 142 del 1990 ha inteso assegnare alla provincia funzioni di pianificazione del territorio, oltre a quelle connesse ai servizi di area vasta, quali viabilità, trasporti e smaltimento dei rifiuti. Né dall'art. 15 dello statuto speciale emergerebbe una riserva intangibile di funzioni a favore dei comuni; funzioni la cui ampiezza sarebbe rimessa invece alle scelte del legislatore, in vista dell'esigenza di dettare, per determinate aree, un assetto del governo locale parzialmente differenziato rispetto a quello previsto per il resto del territorio.

Quanto alla mancata coincidenza territoriale dell'area metropolitana con l'ente provincia, si rileva che non vi è un principio costituzionale per cui i servizi pubblici debbono essere erogati solo da soggetti che siano rappresentanti diretti della collettività servita. Tale mancata corrispondenza confermerebbe invece che la legge censurata non ha inteso creare un nuovo ente intermedio tra la provincia ed il comune, a differenza di quanto disposto dal legislatore nazionale.

Si evidenzia, infine, che il giudice rimettente non ha tenuto in debito conto l'eccezione sollevata dalla difesa dell'Amministrazione provinciale in ordine all'acquiescenza dei comuni ricorrenti relativamente agli atti istitutivi della provincia regionale, nei confronti dei quali si sarebbero dovute far valere le censure rivolte avverso il decreto presidenziale impugnato nel giudizio a quo; decreto che, infatti, costituisce un mero intervento attuativo dell'art. 20 della legge regionale n. 9 del 1986.

4. - È intervenuta in giudizio anche la regione siciliana, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

Nel rilevare che già le norme di attuazione dello statuto speciale (d.P.R. 19 luglio 1956, n. 977), per il fatto stesso di contemplare la sussistenza delle prefetture nelle circoscrizioni delle "soppresse" province, hanno ridotto la portata dell'art. 15 dello statuto medesimo, la difesa della regione deduce che la legge denunciata assegna ai comuni un ruolo tutt'altro che secondario, sia nella costituzione delle province regionali (art. 5), sia nella formazione dei rispettivi statuti (art. 23), sia nella programmazione economico-sociale (artt. 9-10), onde non può dirsi che tra province e comuni vi sia una mera coincidenza di elementi naturali, come per le vecchie amministrazioni provinciali.

Rilevato, poi, che il trasferimento di funzioni dai comuni inclusi nelle aree metropolitane alle province è la risultante di un procedimento partecipativo che garantisce l'autonomia dei comuni interessati - sia sotto il profilo del grado di integrazione dei servizi (art. 19), sia sotto quello della partecipazione all'individuazione e delimitazione dell'area (art. 20), sia sotto quello del carattere associativo della gestione e della valorizzazione delle strutture esistenti (art. 21) - la difesa della regione nega che il legislatore regionale abbia istituito un nuovo ente locale, affermando che esso ha semplicemente previsto un assetto organizzativo diverso in relazione ad alcune funzioni e servizi che, in virtù del loro interesse sovracomunale, sono stati attribuiti alle province regionali nel cui ambito sono ricomprese le aree metropolitane.

È ben vero che si tratta di un modello che differisce da quello delineato dalla legge n. 142

del 1990, imperniato sull'istituzione della città metropolitana, ma le disposizioni di tale legge (come precisato dal suo art. 1, comma 2) si applicano alle Regioni ad autonomia speciale solo se compatibili con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti.

Anche la censura relativa alla violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo della genericità delle norme denunciate in ordine alla disciplina della figura organizzatoria introdotta, sarebbe infondata, solo a considerare che l'area metropolitana non ha alcuna soggettività giuridica e che si tratta (come mostra l'art. 21) dell'accorpamento di funzioni di comuni di una stessa circoscrizione provinciale che presentino un forte grado di integrazione; funzioni che vengono trasferite alla provincia regionale.

Quanto alla censura avverso l'art. 21 della legge sotto il profilo del contrasto con l'art. 19 della legge n. 142 del 1990, si osserva che, anche ad ammettere il carattere vincolante di quest'ultima disposizione - là dove prevede l'affidamento alle città metropolitane di funzioni aventi precipuo carattere sovracomunale e di funzioni che "debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata" - le ipotesi in essa formulate trovano in ogni caso riscontro nella norma denunciata.

Rilevata, inoltre, l'infondatezza della doglianza relativa al difetto di carattere rappresentativo degli organi della provincia regionale, dovendosi al riguardo considerare che le aree metropolitane non sono enti territoriali, si nega che maggiore fondamento abbia la censura relativa alla mancata disciplina del trasferimento, dai comuni alle province, delle funzioni amministrative e del personale addetto; come pure alla mancata disciplina della separazione patrimoniale e del riparto delle attività e delle passività. Infatti i rapporti finanziari fra i comuni e le province regionali sono da reputare regolati attraverso il rinvio ricettizio dell'art. 1, lettera d), della legge regionale n. 48 del 1991, all'art. 19, comma 2, della legge n. 142 del 1990. A sua volta, la mancata previsione del trasferimento del personale e dei beni, oltre ad essere comune alla legge n. 142 del 1990, risponde probabilmente ad una scelta del legislatore di valorizzare le strutture che le province regionali hanno ereditato dalle vecchie amministrazioni provinciali. Infine, sempre secondo la memoria, l'attribuzione di funzioni comunali alla provincia regionale risulta disciplinata compiutamente dall'art. 21, tenuto conto della descrizione ivi operata del contenuto del piano regolatore intercomunale e del rinvio ad altra norma, quanto alle varie forme di gestione dei servizi.

5. - Con una successiva memoria, il comune di Catania ha insistito per l'accoglimento delle questioni.

Richiamata la peculiarità dell'ordinamento degli enti locali che, nella regione siciliana (come risulta dagli artt. 14, lettera o e 15 dello statuto citato) rientra, per un verso, nella competenza legislativa esclusiva, ed è basato, per l'altro, sui comuni e sui liberi consorzi, il comune di Catania rammenta che già l'Alta Corte, con la sentenza n. 10 del 4 ottobre 1955, ha segnalato la necessità di un'attuazione degli artt. 114 e 128 della Costituzione rispettosa dell'art. 15 dello statuto.

In contrasto con il descritto assetto di livello costituzionale e statutario, la legge regionale denunciata affida alla provincia regionale, con gli artt. 19, 20 e 21, ulteriori funzioni, molte delle quali sono espressione delle più gelose prerogative dei comuni stessi. Funzioni, peraltro, svolte dalla provincia per una parte soltanto del territorio provinciale, coinvolgendo dunque rappresentanti di comunità diverse nella gestione di interessi dei comuni inseriti nell'area metropolitana.

Si tratterebbe, in sostanza, dell'"esproprio" di alcune funzioni primarie dei comuni a favore della provincia, con il quale si pongono le premesse per la creazione di un nuovo ente.

D'altronde - osserva il comune di Catania - nessuna incompatibilità o conflitto sussiste fra il

principio di autonomia locale voluto dall'art. 128 della Costituzione e quello, anch'esso di autonomia, seppure "rafforzata", tracciato dall'art. 15 dello statuto, che attribuisce ai comuni siciliani due basilari ed essenziali prerogative istituzionali: quelle della più ampia autonomia e della necessità di una libera e volontaria scelta nella cessione o nel conferimento dei propri poteri ad altri enti o amministrazioni. E ciò specie a considerare che lo stesso sistema generale evolve verso la via indicata da quest'ultima disposizione, come è dato evincere dal disegno di legge n. 1388 all'esame del Parlamento, disegno di legge che prevede la modifica delle modalità di formazione della corrispondente figura prevista dalla legge n. 142 del 1990 mediante l'introduzione della conferenza metropolitana, quale strumento in cui si esprime "la libera e democratica volontà di associazione dei comuni".

Inoltre le disposizioni della legge regionale censurata contrasterebbero con i principi costituzionali di efficienza, economicità e buon andamento fissati dall'art. 97 della Costituzione, in quanto nulla dispongono in ordine al trasferimento dei mezzi finanziari, degli impianti e del personale degli enti locali inseriti nelle costituende aree metropolitane.

Sarebbe violato, infine, il principio basilare di rappresentatività, in quanto i cittadini metropolitani sarebbero amministrati da altri cittadini che si trovano in posizione estranea, se non confliggente.

6. - Anche la provincia regionale di Catania ha depositato una ulteriore memoria, insistendo perché le questioni siano dichiarate infondate. La difesa della provincia - con ampio richiamo del dibattito in argomento e degli orientamenti espressi dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale - rileva che la locuzione "libero consorzio" contenuta nell'art. 15 dello statuto dovrebbe essere interpretata in senso conforme ai principi della Costituzione ed in particolare all'art. 114: l'aggettivo "libero" andrebbe riferito più che al momento costitutivo del consorzio (che si configura come entità necessaria) a quello successivo della facultas di aggregarsi ad un consorzio o all'altro ed all'autorganizzazione. Del resto i comuni ricorrenti hanno partecipato alla fase formativa del libero consorzio-provincia regionale, senza che sia stata adottata alcuna iniziativa contenziosa contro i provvedimenti attuativi.

Rilevato che il mancato coordinamento legislativo dello statuto con la Costituzione ha determinato inevitabilmente una graduale sostanziale trasformazione del primo - nel senso di un bilanciamento delle disposizioni statutarie con quelle della Costituzione che riconoscono la provincia come istituto necessario nell'ordinamento costituzionale, con caratteristiche di ente locale territoriale, anche alla luce dei principi dell'ordinamento giuridico desumibili dalla legge n. 142 del 1990 - si ribadisce che non si è di fronte alla creazione di un nuovo ente intermedio. Peraltro, proprio le funzioni comunali che il giudice rimettente reputa riservate per tradizione al comune, sono quelle per le quali maggiore è la necessità della gestione sovracomunale in chiave di efficienza e redditività, tanto che esse rientrano fra quelle che l'art. 19 della legge n. 142 del 1990 assegna alla città metropolitana. E questo senza ignorare la non intangibilità delle competenze del comune stesso, alla luce della potestà legislativa esclusiva dell'assemblea regionale in materia di regime degli enti locali (art. 14, lettera o dello statuto della regione siciliana).

Quanto, poi, all'esercizio delle funzioni attinenti all'area metropolitana da parte dell'ente esponenziale di una comunità che comprende anche comuni esterni all'area stessa, la memoria osserva che non esiste un principio generale dell'ordinamento (né tantomeno un principio costituzionale) in base al quale vi debba essere, sempre e comunque, corrispondenza fra ambito territoriale entro cui determinate funzioni sono esercitate e territorio complessivo dell'ente territoriale al quale è attribuita la competenza in ordine alle funzioni stesse.

Infine, il trasferimento, dai comuni alla provincia, delle funzioni amministrative e del personale addetto nonché il riparto degli oneri finanziari, si presenterebbero come aspetti di

un ordinario fenomeno di successione fra enti, correttamente disciplinato dalla stessa legge regionale censurata (art. 21). E questo tanto più che, con decreto presidenziale 20 febbraio 1996, n. 42, sono già state individuate le modalità attuative del disposto dello stesso art. 21.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal tribunale amministrativo regionale per la Sicilia hanno per oggetto gli artt. 19, 20 e 21 della legge della regione siciliana 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale).

Le disposizioni censurate, nell'ambito della disciplina istitutiva dei liberi consorzi di comuni denominati "province regionali", prevedono che possano essere dichiarate aree metropolitane le zone del territorio regionale che presentino peculiari caratteristiche indicate dalla legge stessa (art. 19), disciplinano il procedimento per la costituzione delle aree medesime (art. 20) e dispongono l'affidamento, alle province regionali comprendenti le aree metropolitane, di talune delle funzioni spettanti ai comuni in materia di pianificazione territoriale e commerciale e di svolgimento dei servizi pubblici (art. 21).

2. - Il rimettente denuncia dette disposizioni, per contrasto con i principi dell'art. 15 dello statuto speciale della regione siciliana approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sotto un primo duplice profilo:

in quanto "le funzioni, gli organi, la figura istituzionale dell'area metropolitana non sono il risultato di una spontanea e libera determinazione dei comuni inclusi nel comprensorio metropolitano, sibbene il risultato di un atto autoritativo, adottato contro la stessa volontà dei comuni interessati", sì da disattendere il principio secondo il quale "solo dalla volontà delle amministrazioni comunali e dalla loro libera scelta di aggregazione in forma consortile può derivare qualunque altro centro di potere o di governo locale";

in quanto, in contrasto con l'enumerazione tassativa contenuta nella norma statutaria, viene istituito un nuovo ente intermedio, soggetto terzo rispetto sia al comune che alla provincia, affidando contestualmente l'esercizio delle relative funzioni all'ente provincia, ma senza precisare in qual modo, sul piano gestionale, gli interessi relativi siano tenuti separati; con ciò violandosi anche l'art. 97 della Costituzione e compromettendosi il buon andamento dell'amministrazione.

Un ulteriore profilo di censura investe il solo art. 21, ritenuto contrastare con l'art. 15 dello statuto speciale, con l'art. 128 della Costituzione e con i principi generali contenuti nell'art. 19 della legge 8 giugno 1990, n. 142, a causa della sottrazione ai comuni di funzioni appartenenti per lunga tradizione alla sfera della loro autonomia, e del trasferimento all'area metropolitana di servizi non aventi carattere sovracomunale, senza che esistano apprezzabili ragioni di coordinamento e di maggiore efficienza.

Infine, tutte le disposizioni sopra menzionate vengono sospettate di incostituzionalità per violazione:

dello stesso art. 15 dello statuto speciale, oltre che degli artt. 5 e 128 della Costituzione, a causa della non coincidenza dell'ambito territoriale dell'area metropolitana con quello della provincia, chiamata a svolgerne le funzioni, sicché, in contrasto con i principi di autogoverno e di rappresentatività, l'area risulta governata anche dai rappresentanti dei comuni della provincia esterni ad essa;

dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento, a causa della precarietà dei rapporti di carattere funzionale e finanziario tra gli enti interessati, non rinvenendosi, nelle disposizioni in esame, alcuna norma che disciplini sia il trasferimento dai comuni alla provincia delle funzioni amministrative e del personale addetto, sia la separazione patrimoniale e il riparto delle attività e passività.

3. - Va in primo luogo esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla provincia regionale di Catania, la quale sostiene l'irrilevanza delle questioni, che, a suo avviso, sarebbero state sollevate solo perché il TAR non avrebbe adeguatamente considerato quanto già rappresentato nel giudizio a quo, in ordine all'acquiescenza dei comuni ricorrenti relativamente agli atti istitutivi della provincia regionale; atti nei confronti dei quali si sarebbero dovute far valere le censure rivolte avverso il provvedimento di carattere meramente attuativo, e cioè il decreto istitutivo dell'area metropolitana di Catania.

L'eccezione va disattesa.

Nei termini testé riferiti l'eccezione ha, infatti, formato oggetto di esame da parte del giudice a quo, il quale è, però, pervenuto motivatamente alla conclusione che essa non impedisca all'ente esponenziale degli interessi coinvolti di agire a tutela delle proprie prerogative istituzionali, nei casi in cui "l'intervento attuativo della legge tocchi per la prima volta livelli più bassi di amministrazione ed incida su competenze più specifiche dell'autonomia comunale".

Si tratta di considerazioni sufficienti a dare ingresso, sotto il profilo della rilevanza, al presente giudizio di costituzionalità, tanto più che, per consolidato principio (da ultimo, sentenza n. 386 del 1996), la valutazione di rilevanza effettuata dal giudice rimettente si può disattendere solo quando risulti del tutto implausibile.

4. - Nel merito le questioni non sono fondate.

Sia per i profili che attengono alla prospettata violazione dell'art. 15 dello statuto, sia per quelli che concernono l'art. 5 e l'art. 128 della Costituzione, le censure proposte si basano su un assunto che non trova conferma nell'esegesi delle disposizioni denunciate, e cioè che esse, nell'ambito della generale disciplina delle autonomie locali, siano rivolte alla istituzione di un nuovo ente intermedio di livello sub-provinciale.

Al fine di verificare la validità di un siffatto postulato, giova rammentare che la regione siciliana dispone, in ordine al regime e all'ordinamento degli enti locali, di potestà legislativa esclusiva, in base al disposto dell'art. 14, lettera o), dello statuto speciale nonché del successivo art. 15, il quale, al secondo comma, fonda espressamente detto ordinamento "sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria". Nel dare seguito a tale ultima previsione, la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, stabilisce (art. 3) che "l'amministrazione locale territoriale nella regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello statuto regionale, in comuni e liberi consorzi di comuni denominati "province regionali" ", affidando in particolare l'iniziativa per la costituzione di queste ultime ai comuni stessi, attraverso il peculiare procedimento previsto dall'art. 5, e riconoscendo alla provincia regionale, oltre alla potestà statutaria (artt. 22 e seguenti), competenze che attengono, tra l'altro, al campo della programmazione economico-sociale (art. 8) e della pianificazione territoriale (art. 12).

In tale contesto legislativo si collocano le disposizioni portate all'esame di questa Corte, le quali prevedono, all'art. 19, che possano essere dichiarate aree metropolitane le zone del territorio che siano ricomprese nella stessa provincia; abbiano una popolazione non inferiore a 250.000 abitanti; annoverino la presenza, accanto ad un comune maggiore, con più di 200.000 abitanti, di centri urbani aventi una sostanziale continuità di insediamenti; presentino, infine,

un elevato grado di integrazione quanto a servizi, trasporti, sviluppo economico e sociale. Il successivo art. 20 disciplina il procedimento di istituzione delle aree che vengono individuate e delimitate, "anche su richiesta degli enti locali interessati", con decreto del presidente della regione; mentre l'art. 21 attribuisce alle province regionali, comprendenti le aree metropolitane, le funzioni spettanti ai comuni in materia di pianificazione del territorio, formazione del piano intercomunale della rete commerciale, distribuzione di acqua potabile e gas, trasporti pubblici, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani.

5. - L'esame delle disposizioni sopra illustrate dimostra che la delimitazione delle aree metropolitane, lungi dal comportare la costituzione di enti subprovinciali, realizza solo un diverso assetto delle funzioni, ripartite fra i due livelli di governo locale secondo quanto suggerito dalle stesse peculiarità della situazione socio-economica e territoriale, in vista di migliori risultati sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e della razionalità.

Attraverso un procedimento partecipativo, che prevede l'iniziativa e comunque il parere degli enti locali interessati (art. 20), si realizza un modello analogo, nella sua ispirazione, a quello accolto dalla legge n. 142 del 1990, di ordinamento delle autonomie locali, rispetto al quale sussistono soltanto talune varianti in senso restrittivo, ove si consideri che, nel modello siciliano, il governo dell'area metropolitana assume una fisionomia prevalentemente funzionale, comportando un mero trasferimento di funzioni di c.d. "area vasta" dai comuni alla provincia regionale - nella configurazione giuridica che quest'ultimo ente ha assunto per effetto della legge regionale n. 9 del 1986 e che l'ordinanza non pone in discussione - senza che ad esso si ricolleghi, così come accade invece per la legge n. 142 del 1990, un riassetto istituzionale interno all'area medesima.

6. - Da quanto sopra consegue l'infondatezza sia del primo che del secondo profilo di censura volti, in sostanza, a denunciare la costituzione di enti non previsti statutariamente, attraverso un procedimento non rispettoso, ad avviso del rimettente, dei principi autonomistici. Nella disciplina legislativa sottoposta all'esame della Corte si può, infatti, riscontrare l'esistenza, anzitutto, di un momento partecipativo dei comuni interessati che non si esaurisce all'atto dell'individuazione dell'area (art. 20), ma si estende anche alla previsione dell'eventuale carattere associativo della gestione dei servizi, attraverso la valorizzazione delle strutture esistenti (art. 21). Al tempo stesso, va rilevato il carattere meramente funzionale dell'individuazione e della delimitazione delle aree metropolitane, confermato dalla circostanza che non è prevista la costituzione di nuovi organi preposti al funzionamento delle aree stesse.

Per ragioni in buona misura analoghe a quelle accennate va disattesa anche la censura di violazione dell'art. 97 della Costituzione, muovendo la stessa, nel lamentare la mancata separazione sul piano gestionale degli interessi coinvolti, dall'erronea premessa dell'avvenuta creazione di una figura organizzatoria complessa risultante dall'unione organica di due soggetti istituzionali.

7. - Non migliore sorte merita la doglianza concernente l'art. 21 della legge, denunciato per violazione dell'art. 15 dello statuto speciale e dell'art. 128 della Costituzione, oltre che dei principi generali della legge n. 142 del 1990 (art. 19).

Come questa Corte ha avuto occasione anche recentemente di rilevare, gli artt. 5 e 128 della Costituzione presuppongono una posizione di autonomia dei comuni che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla (sentenza n. 83 del 1997). Ma l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, individuare le dimensioni dell'autonomia stessa, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti. Il problema del rispetto delle autonomie non riguarda, perciò, in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative

delle funzioni già assegnate agli enti locali.

Quanto, poi, alla legge n. 142 del 1990 - senza che occorra qui affrontare il problema dei limiti entro i quali i relativi principi possano reputarsi vincolanti per la regione siciliana, alla luce, tra l'altro, del disposto di cui all'art. 1, comma 2, della legge medesima - non può non rilevarsi che le funzioni previste dal censurato art. 21 della legge regionale n. 9 del 1986, sostanzialmente coerenti con quelle già affidate, dagli artt. 8 e seguenti della legge medesima, alla provincia, quale ente esponenziale di interessi sovracomunali, corrispondono, in linea di massima, alla tipologia accolta nell'art. 19 della legge generale di ordinamento delle autonomie locali. È evidente, in ogni caso, la consonanza di obiettivi che ispira, da un canto, quest'ultima legge - là dove prevede l'attribuzione alle città metropolitane delle funzioni, affidate ai comuni, che abbiano carattere sovracomunale o debbano, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata - e, dall'altro, la disposizione denunciata. Tale norma - in collegamento con quella del precedente art. 19 della stessa legge regionale n. 9 del 1986, che richiede, per la costituzione delle aree, la presenza di "un elevato grado di integrazione, in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti ed allo sviluppo economico e sociale" - mira in definitiva anch'essa a massimizzare l'efficienza e a ridurre le diseconomie nella gestione dei servizi; finalità che, nell'ambito del medesimo testo normativo, paiono ispirare anche la prevista possibilità di utilizzo, quando sia opportuno, di altri modelli di svolgimento dei servizi, quali le gestioni comuni (artt. 15 e 16), le convenzioni (art. 17) e le società per azioni (art. 18).

8. - Quanto al problema della non coincidenza territoriale dell'area metropolitana con l'ente provincia, i cui organi sono chiamati a svolgerne le funzioni, può considerarsi fatto del tutto fisiologico l'esercizio, da parte dell'ente rappresentativo della collettività, di funzioni che riguardino eventualmente solo una determinata parte della collettività stessa.

Anche se il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è, come la Corte ha già avuto occasione di affermare (sentenza n. 96 del 1968), tratto essenziale e caratterizzante dell'autonomia cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione, sarebbe palesemente eccessivo inferire da ciò l'esistenza di un principio costituzionale tale da esigere che l'ente esponenziale della comunità locale abbia funzioni uniformi per tutto il territorio, senza la possibilità di differenziazione per quella parte di esso che evidenzia specifiche necessità, e cioè quando siano le caratteristiche naturali, sociologiche e geografiche a ragionevolmente suggerire un'articolazione differenziata.

Si giustifica dunque che, alle decisioni riguardanti le funzioni che la provincia esercita nell'area metropolitana, concorrano tutti i componenti dell'organo collegiale provinciale e non solo quelli eletti da parte di cittadini aventi residenza nei comuni appartenenti all'area medesima.

9. - Resta l'ultimo profilo, prospettato in riferimento all'art. 97 della Costituzione, per la mancanza di norme che disciplinino il trasferimento dai comuni alla provincia delle funzioni amministrative e del personale addetto, come pure la separazione patrimoniale e il riparto delle attività e delle passività.

Pure detta censura va disattesa.

Intanto, non può convenirsi sull'assunto che appare implicitamente sorreggere tale prospettazione, e cioè che una legge che disegni un nuovo assetto organizzativo debba necessariamente contenere, a pena di incostituzionalità, anche ogni disposizione di dettaglio operativo o attuativo. Comunque, quanto alle competenze che vengono trasferite alla provincia regionale, è dato riscontrare la loro compiuta disciplina nell'art. 21 della legge regionale n. 9 del 1986, attraverso la puntuale elencazione delle funzioni attinenti alla pianificazione del territorio e dell'attività commerciale, nonché alla gestione dei servizi, di cui ai numeri 3, 4 e 5 dello stesso articolo, non senza indicare per questi ultimi anche i possibili moduli di gestione,

che consentono di avvalersi, tra l'altro, delle aziende municipalizzate esistenti ovvero di promuovere la costituzione di gestioni comuni ai sensi dell'art. 15 o la stipula di convenzioni ai sensi dell'art. 17, comma 2, della medesima legge regionale.

Alla definizione dei rapporti finanziari tra i comuni compresi nell'area metropolitana e le province regionali che la includono provvede, infine, l'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, attraverso il rinvio all'art. 19, comma 2, della legge n. 142 del 1990, il quale contempla il trasferimento, dai comuni alla città metropolitana, delle entrate riguardanti i servizi attribuiti a quest'ultima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della legge della regione siciliana 6 marzo 1986, n. 9 (Istituzione della provincia regionale), sollevate, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale e agli artt. 5, 97 e 128 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.