CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **277/2016** (ECLI:IT:COST:2016:277)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **22/11/2016**; Decisione del **22/11/2016**
Deposito del **16/12/2016**; Pubblicazione in G. U. **21/12/2016**
Norme impugnate: Artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione siciliana 04/08/2015, n. 15.
Massime: **39173**
Atti decisi: **ric. 89/2015**

SENTENZA N. 277

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27, e 33 della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-8 ottobre 2015, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2015 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale «degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione Sicilia 4 agosto 2015 n. 15, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane"».

Per le ragioni di cui si dirà nel "Considerato in diritto", le suddette disposizioni contrasterebbero, ad avviso del ricorrente, con gli artt. 3, 5, 51, 117, commi secondo, lettere e), p) ed s), e terzo, 118, secondo comma, della Costituzione, e con gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), anche in relazione alle norme interposte di cui all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 24, 25, 51 e seguenti (in particolare 55, 63 e 84), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni); all'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; ed agli artt. 142 «e seguenti» (id est: 147 e 200) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2.− La Regione siciliana non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale «degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione Sicilia 4 agosto 2015 n. 15, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane"».

1.1.− Le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 6, 8, 9 e 10 della legge regionale impugnata – che disciplinano l'istituzione ed il funzionamento degli organi dei liberi Consorzi comunali, non costituenti Città metropolitane – e quelle di cui ai successivi artt. 12, 13, 15, 16 e 1, relative alla istituzione e al funzionamento degli organi delle Città metropolitane – sono denunciate per contrasto con i principi di cui all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 25 (quanto agli organi delle Città Metropolitane), 51 e seguenti (quanto agli organi dei liberi Consorzi comunali) della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), in relazione agli artt. 3, 5, 51 e 117, commi secondo, lettera p), e terzo, della Costituzione, nonché agli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Deduce il ricorrente che, là dove le anzidette disposizioni «prevedono strutture istituzionale maggiori e diverse, e con funzioni differenti da quelle previste dalla legge statale» (segnatamente, la Giunta e l'Adunanza Elettorale, quanto ai liberi Consorzi comunali; la Conferenza metropolitana, la Giunta e l'Adunanza elettorale, nonché le modalità di elezione del Sindaco metropolitano, quanto alle Città metropolitane), esse romperebbero «una omogeneità politica, economica e sociale che deve essere assicurata su tutto il territorio della Repubblica,

contravvenendo ai principi fondamentali di riforma contenuti nella legge statale e ledendo anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Ulteriore vulnus ai parametri indicati sarebbe arrecato dalle medesime norme, nella parte in cui «omettono di prevedere garanzie fondamentali di democrazia e rappresentatività» (id est: il meccanismo di ponderazione del voto contemplato dalla legge n. 56 del 2014) «che sono cardini dell'ordinamento costituzionale e come tali sono inderogabilmente fissate dalla legge statale».

1.2.– La norma di cui all'art. 20 della legge regionale impugnata, che individua le «indennità da conferire alle cariche negli organi degli enti di area vasta», violerebbe l'art. 1, commi 24 e 84, della legge n. 56 del 2014, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché agli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia, per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica – nel contesto delle quali è prevista la gratuità di tutti gli incarichi – ed inciderebbe negativamente, di conseguenza, sul piano del contenimento della spesa nell'ambito della finanza pubblica, in violazione del terzo comma del citato art. 117 Cost.

1.3.− La disposizione di cui al successivo art. 27 è in concreto censurata limitatamente al suo comma 1, numero 2 [recte: numero 3], lettera e) – che attribuisce ai Consorzi comunali la competenza ad organizzare e gestire i servizi, nonché le localizzazioni e le realizzazioni degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i comuni (singoli o associati) non possono provvedervi – per lesione dell'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e degli artt. 142 «e seguenti» (id est: 147 e 200) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera e) ed s), e terzo, Cost., nonché agli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia. La previsione di una competenza "ordinaria" dei comuni nello smaltimento dei rifiuti e in materia di depurazione delle acque pubbliche (sebbene superabile, ma solo eventualmente, in via sussidiaria) violerebbe, secondo il ricorrente, il principio della unicità orizzontale della gestione, consentendo una competenza frammentata tra più Comuni all'interno del medesimo ambito territoriale ottimale (ATO).

1.4.− La disposizione di cui all'art. 33, della legge in esame – che intesta alla Regione ulteriori funzioni rispetto a quelle già attribuite dalla normativa vigente, e segnatamente quella di cui al comma 1, n. 2, lettera a), concernente la tutela dell'ambiente e l'attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali – contrasterebbe con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia, giacché la Regione non potrebbe vantare alcuna attribuzione, né legislativa, né amministrativa, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.− Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione siciliana ha promulgato la legge 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale); la legge 1° aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"); la legge 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie); la legge 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale) e la legge 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), le quali (e, segnatamente, la legge regionale n. 5 del 2016) hanno novellato profondamente la legge regionale n. 15 del 2015.

In particolare, la legge della Regione siciliana n. 28 del 2015 ha modificato l'art. 6, comma

4, della legge impugnata, stabilendo che il decreto di indizione delle elezioni è da emanarsi «almeno 45 giorni prima della data delle elezioni» e non già «dalla data di entrata in vigore della presente legge».

A sua volta, la legge della Regione siciliana n. 5 del 2016, con riguardo alle residue disposizioni della legge n. 15 del 2015, oggetto di censure, ha rispettivamente:

modificato l'art. 4, con la soppressione delle lettere c) e d) – ossia delle disposizioni che prevedevano la «Giunta del libero Consorzio comunale» e la «Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale» – e con l'introduzione di una lettera a-bis), che contempla il «Consiglio del libero Consorzio comunale»;

modificato l'art. 5, con la soppressione delle previsioni che si riferivano alla Giunta e alla Adunanza elettorale della Città metropolitana, ad esse sostituendo il Consiglio;

modificato l'art. 6 (nelle parti effettivamente ed esclusivamente censurate), sopprimendo i riferimenti alla Giunta (sostituita dal Consiglio: comma 2), alla Adunanza elettorale (comma 5) e l'inciso relativo all'elettorato passivo dei sindaci, «il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni» (comma 6), nonché introducendo la previsione del calcolo dei voti per l'elezione del Presidente in base ai «criteri di ponderazione di cui ai commi 32, 33 e 34 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modifiche ed integrazioni» (comma 7);

abrogato il comma 3 dell'art. 7, là dove prevedeva talune attribuzioni della Giunta;

introdotto l'art. 7-bis, che disciplina la costituzione, l'elezione e le funzioni del «Consiglio del libero Consorzio comunale»;

sostituito l'art. 8, espungendo dal relativo testo i riferimenti alla Giunta e rimodulando le funzioni dell'organo;

abrogato gli artt. 9 e 10, che disciplinavano l'istituzione e le funzioni, rispettivamente, della Giunta e della Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale;

modificato l'art. 11, con la soppressione delle disposizioni che prevedevano la Giunta metropolitana e la «Adunanza elettorale metropolitana», e con l'introduzione di una lettera a-bis), che contempla il «Consiglio metropolitano»;

modificato l'art. 12, con la soppressione delle previsioni che si riferivano alla Giunta e alla Adunanza elettorale della città metropolitana, ad esse sostituendo il Consiglio;

introdotto l'art. 14-bis, che disciplina la costituzione, l'elezione e le funzioni del Consiglio del libero Consorzio comunale (e la successiva legge regionale n. 8 del 2016, all'art 23, ha apportato una modificazione in punto di fissazione delle date elettorali);

sostituto l'art. 15, espungendo i riferimenti alla Giunta e rimodulando le funzioni dell'organo;

abrogato gli artt. 16 e 17, che disciplinavano l'istituzione e le funzioni, rispettivamente, della Giunta metropolitana e della Adunanza elettorale metropolitana;

sostituito l'art. 20, disponendo la gratuità delle cariche inerenti agli organi di Presidente del libero Consorzio comunale, Sindaco metropolitano, componenti di Assemblea e Consiglio del libero Consorzio comunale, di Conferenza e Consiglio metropolitani, con oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi a carico dei rispettivi enti di area vasta;

soppresso la lettera e) del numero 3 (e non già del numero 2, indicato in ricorso, ma per mero errore materiale, emendabile in ragione del chiaro tenore delle esposte censure), del comma 1 dell'art. 27;

soppresso lettera a) del n. 2 del comma 1 dell'art. 33, quale disposizione effettivamente ed esclusivamente censurata.

La legge della Regione siciliana n. 8 del 2016 ha modificato l'art. 13 nel senso che: «Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo», altresì apportando (art. 23) modificazioni in punto di fissazione delle date elettorali, al pari di quanto poi disposto dalle successive leggi della Regione Siciliana n. 15 del 2016 (art. 1) e n. 23 del 2016 (art. 1).

3.– Il richiamato ius superveniens è intervenuto con modifiche e abrogazioni che risultano essere, dunque, satisfattive delle ragioni di censura formulate con il ricorso.

Quanto, poi, al profilo della mancata applicazione medio tempore delle disposizioni regionali denunciate, essa si desume dal fatto che la legge regionale n. 15 del 2015 impugnata è entrata in vigore il 7 agosto 2015 e la legge regionale n. 5 del 2016 – che l'ha novellata – è entrata in vigore l'8 aprile 2016 e, dunque, in un lasso temporale sufficientemente contenuto perché possa ipotizzarsi che una così articolata architettura istituzionale possa avere avuto attuazione. Tanto più ove si consideri che una tale attuazione dovrebbe essere complessiva, in modo da coinvolgere tutti gli enti ed organi implicati, con previa modificazione di statuti e apposite discipline, nonché necessità di svolgimento di elezioni.

In tale prospettiva, risulta dirimente il rilievo secondo cui, sia per il Presidente del libero Consorzio comunale, che per il Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché per il Consiglio metropolitano, le rispettive elezioni (di cui agli artt. 6, 7-bis e 14-bis) sono state fissate, da ultimo, dalla sopravvenuta legge regionale n. 23 del 2016, «in una domenica compresa tra il 1°(gradi) dicembre 2016 ed il 26 febbraio 2017», e ciò proprio come «prima applicazione della presente legge».

Può, dunque, dichiararsi cessata la materia del contendere in ordine a tutte le questioni proposte con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 117, commi secondo, lettere e), p) ed s), e terzo, 118, secondo comma, della Costituzione ed agli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 24, 25, 51 e seguenti (in particolare, 55, 63 e 84), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni); all'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; ed agli artt. 142 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.