

Sentenza della Corte costituzionale n. 136/2023

Materia: Comuni, Province e Città metropolitane. Urbanistica.

Parametri invocati: articoli 1, 3, 5, 9, 97 e 114, 116 e 117, commi primo e secondo, lettere h) ed s); Statuto della Regione Siciliana.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 13, commi 43, 71 e 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022 (Modifiche alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 13 e alla legge regionale 25 maggio 2022, n. 14. Variazioni al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022/2024. Disposizioni varie).

Esito: illegittimità costituzionale.

L'articolo 13, comma 43, della legge in oggetto, rinvia di un anno le elezioni, già più volte rinviate, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e proroga contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che svolgono attualmente le funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali. Secondo il ricorrente, ciò violerebbe *"i principi di democraticità di cui all'articolo 1, primo comma, Cost."*, nonché gli articoli 5 e 114 Cost., e si porrebbe altresì in contrasto con *"il principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 Cost."*. Inoltre, con tale disposizione il legislatore regionale sarebbe venuto meno al dovere di istituire le città metropolitane imposto dall'articolo 114 Cost., e avrebbe anche disatteso le disposizioni della legge 56/2014, richiamate quali norme di grande riforma economico-sociale, con conseguente violazione degli articoli 14, primo comma, lettera o), e 15 dello Statuto speciale.

Secondo la Corte, le questioni promosse in riferimento agli articoli 3, 5 e 114 Cost. sono fondate.

La Corte ricorda, innanzitutto, che gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente oggetto di una disciplina, dettata dal legislatore regionale ai sensi dell'articolo 14, primo comma, lettera o), dello Statuto, sostanzialmente coincidente con quella stabilita dalla legge 56/2014, caratterizzata dalla elezione indiretta di tali organi.

In particolare, i presidenti dei liberi Consorzi comunali, che nella Regione siciliana hanno preso il posto delle Province, sono eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei Comuni che li compongono, fra i sindaci dei Comuni appartenenti allo stesso libero Consorzio comunale il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

Quanto ai Consigli metropolitani, invece, essi sono composti dal sindaco metropolitano e da quattordici o diciotto membri a seconda della popolazione residente nella città metropolitana, eletti con voto ponderato dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei Comuni appartenenti alla città metropolitana, fra i sindaci e i consiglieri comunali in carica.

La Corte pone in evidenza che questo assetto istituzionale degli enti di area vasta siciliani, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato. La disposizione oggetto di impugnazione si inserisce in un contesto normativo segnato dal continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia. Unitamente al rinvio delle elezioni, sono state disposte proroghe successive del termine ultimo entro cui doveva cessare il commissariamento regionale degli organi degli enti di area vasta. La l.r. Siciliana 31/2021, pur mantenendo ferma – e ulteriormente prorogando – la gestione commissariale delle funzioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali, ha invece

stabilito che le funzioni del Consiglio metropolitano siano svolte dalla Conferenza metropolitana, che assume temporaneamente il ruolo di organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta.

Secondo la Corte, tale situazione si palesa, anzitutto, in contrasto con gli articoli 5 e 114 Cost.

Nell'esercizio della competenza legislativa di cui all'articolo 14, primo comma, lettera o), dello Statuto speciale, il legislatore siciliano è tenuto a istituire i liberi Consorzi comunali e le città metropolitane; ed è altresì tenuto a farlo nel rispetto della loro natura di enti autonomi garantita dagli articoli 5 e 114 Cost., nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dettate dal legislatore statale. La Corte ha posto in evidenza che *“il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione”* e ha altresì affermato la *“natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost.”*. Di tale autonomia, il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo – che non viene meno nel caso di elezioni di secondo grado, rappresenta un *“tratto essenziale e caratterizzante”*.

Secondo la Corte, attraverso la menzionata serie di rinvii e proroghe, la Regione è venuta meno a tale dovere sia con riferimento ai liberi Consorzi comunali che alle città metropolitane. Quanto ai primi, il continuo rinvio delle elezioni dei loro presidenti, e conseguentemente, anche delle elezioni dei consigli, ha determinato la mancata costituzione dei due organi elettivi dei liberi Consorzi, le cui funzioni sono svolte ormai da numerosi anni da un commissario nominato dalla Regione. Quanto alle seconde, il continuo rinvio dell'elezione dei Consigli metropolitani ha fatto sì che nessuno dei tre organi di governo delle città metropolitane abbia al momento carattere elettivo.

Non il sindaco metropolitano, individuato *ope legis* nel sindaco del Comune capoluogo: soluzione questa già censurata dalla Corte nella sentenza n. 240 del 2021, ma tuttora vigente, non essendosi ad oggi concretizzato l'intervento legislativo urgentemente sollecitato nella pronuncia appena richiamata, affinché il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga in conformità ai canoni costituzionali dell'eguaglianza del voto e della responsabilità politica. Non la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana. Non, appunto, i Consigli metropolitani, che ancora non sono stati costituiti a causa del protratto rinvio delle loro elezioni, più volte ricordato.

In definitiva, attraverso interventi puntuali e continui nel corso di otto anni, il legislatore regionale ha di fatto impedito la costituzione degli enti di area vasta in Sicilia, in violazione di quanto prescritto dagli articoli 5 e 114 Cost. Tale ennesimo rinvio, secondo la Corte, contrasta anche con il canone di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost in quanto non è menzionata alcuna giustificazione per il rinvio di un anno delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani. Per la Corte, dunque, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli articoli 3, 5 e 114 Cost., l'articolo 13, comma 43, della l.r. Sicilia 16/2022, che ha prolungato di un anno una situazione in contrasto con la Costituzione. Secondo la Corte, a tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell'autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale.

È stato poi impugnato l'articolo 13, comma 71, della legge in oggetto che dispone: *“[t]rovano applicazione nella Regione fino al 31 dicembre 2022, in attuazione del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge 24 marzo 2022, n. 24 convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, le disposizioni di cui all'articolo 38 bis del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni”*. Tale articolo 38bis

del d.l. 76/2020, come convertito, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, *“per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical, che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, richiesto per l'organizzazione di spettacoli dal vivo, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, [fosse] sostituito dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presentata dall'interessato allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo”*.

L'efficacia di tale disposizione è stata estesa al 31 dicembre 2023 e ne è stato modificato l'ambito applicativo che ricomprende gli spettacoli che si svolgono *“in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente”*.

Secondo il ricorrente, la semplificazione procedimentale operata dalle disposizioni statali richiamate presupporrebbe logicamente che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli articoli 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai Comuni. Poiché in Sicilia tale trasferimento non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle norme di attuazione statutarie indispensabili a tale scopo, la disposizione in esame si porrebbe *“in contrasto con le previsioni statutarie (articolo 43 dello Statuto regionale) e costituzionali (articolo 116 Cost., e Legge cost. n. 2/1948)”* e sarebbe altresì lesiva delle competenze statali in materia di ordine e sicurezza pubblica di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La Corte costituzionale ritiene le censure fondate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., e all'articolo 43 dello Statuto speciale.

A suo giudizio, il legislatore siciliano ha inteso recepire nel territorio regionale, con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale. Dunque, da un lato ha interferito con la disciplina dettata dagli articoli 68 e 69 TULPS e fatta salva dall'articolo 19 della legge 241/1990, che è espressione della competenza esclusiva statale nella materia ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost. Dall'altro, ha disatteso l'articolo 43 dello Statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai Comuni, che è *“prius logico”* rispetto alla loro semplificazione, richiede l'adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale.

È infine impugnato l'articolo 13, comma 108, della legge in oggetto. La Corte ha ritenuto fondate le censure promosse rispetto agli articoli 3 e 97 Cost. L'articolo impugnato modifica gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'articolo 10 comma 6, della legge 104/1992. Tale articolo prevede che costituisce variante del piano regolatore l'approvazione di progetti edilizi concernenti immobili da destinare a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi dichiarati, laddove tali immobili siano localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione e prevede altresì che il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui sopra prima del ventesimo anno comporti il ripristino dell'originaria destinazione urbanistica dell'area. In altre parole, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, l'approvazione del progetto da parte del Consiglio comunale ha, eccezionalmente, il valore e gli effetti propri della variante agli strumenti urbanistici (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2011, n. 2548). L'articolo impugnato, invece, prevede che, sussistendo due condizioni (che gli immobili siano già stati realizzati e che i titoli abilitativi

siano stati rilasciati almeno diciotto mesi prima della data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 “Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio”) la modificazione della destinazione urbanistica sia permanente. Ciò anche qualora l’immobile non sia stato effettivamente destinato a comunità-alloggio e centri socioriabilitativi per persone disabili. La disposizione regionale impugnata, precisa quindi la Corte fa sì invece che l’effetto di variante del piano urbanistico, che la legge statale eccezionalmente prevede, ma a condizione che l’immobile sia effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent’anni, si verifichi anche qualora l’immobile non venga utilizzato a tal scopo e per tale tempo minimo. A giudizio della Corte, se infatti l’articolo 10, comma 6, della legge 104/1992 ha definito un bilanciamento non irragionevole fra l’ordinato sviluppo urbano e i diritti delle persone disabili, la legge della Regione Siciliana in esame ha significativamente alterato tale punto di equilibrio, *“consentendo il sacrificio dei vari interessi afferenti all’ordinato governo del territorio, senza che ciò sia giustificato dal reale perseguimento delle finalità di integrazione e socializzazione delle persone disabili, che rischiano così di non essere realmente perseguite, ma soltanto strumentalmente invocate per il perseguimento di altri, diversi, interessi”*. Di qui, l’irragionevolezza, secondo la Corte, della disposizione in esame e, assieme, la sua incidenza negativa sul buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione degli articoli 3 e 97 Cost. La Corte reputa, altresì, fondata la questione promossa in riferimento all’articolo 14, primo comma, lettera f), dello Statuto Regione Siciliana, in relazione all’articolo 41quinquies, ottavo e nono comma, della legge 1150/1942. Consentendo deroghe alla disciplina urbanistica comunale non giustificate dalla necessità di tutela degli interessi delle persone disabili, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio della programmazione urbanistica che trova il proprio fondamento generale nei predetti commi ottavo e nono dell’articolo 41quinquies della legge 1150/1942, anche di recente qualificati dalla giurisprudenza della stessa Corte, come principi fondamentali della materia governo del territorio, che si impongono anche alla competenza legislativa primaria in materia di urbanistica che l’articolo 14, primo comma, lettera f), dello Statuto speciale attribuisce alla Regione Siciliana, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale.