

N. 03035/2014 REG.PROV.COLL.

N. 02274/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2274 del 2014, proposto da:
Nicola Russo, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Russo, con domicilio eletto presso Segreteria Tar in Lecce, Via F. Rubichi 23;

contro

Provincia di Taranto, rappresentato e difeso dall'avv. Cesare Semeraro, con domicilio eletto presso Angelo Vantaggiato in Lecce, Via Zanardelli 7;
Commissario Straordinario della Provincia di Taranto;

nei confronti di

Giuseppe Pulito, Arturo De Cataldo, Michele Muschio Schiavone, Pasqua Giuseppina Castellaneta, Michele Franzoso, Marco Natale, Giovanni Azzaro, Vito Antonio Miccolis, Maria Grazia Cascarano, Pietro Bitetti, Dante Capriulo, Filippo Illiano;

per l'annullamento

della elezione degli Organi della Provincia di Taranto e del conseguente atto di proclamazione dei Consiglieri Eletti del Commissario Straordinario del 29 settembre 2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Taranto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2014 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi gli avv.ti Nicola Russo e Cesare Semeraro.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, in qualità di cittadino iscritto nelle liste elettorali del comune di Taranto, ha impugnato l'elezione degli organi della Provincia di Taranto e il conseguente atto di proclamazione dei consiglieri eletti, deducendo i seguenti motivi: 1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 48, 51 e 97 Cost.; eccesso di potere per ingiustizia manifesta. 2. violazione e falsa applicazione dell'art. 10, art. 11 e art. 117, comma 1, Cost.; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Carta europea delle autonomie locali; eccesso di potere per violazione e vizio del procedimento europeo; travisamento dei fatti; falsità del presupposto; violazione e falsa applicazione della Convenzione di Vienna; violazione e falsa applicazione della l. 5 giugno 2003, n. 131,

Sostiene il ricorrente: che la Costituzione prevede il diritto di voto; che la l. 56/2014 è elusiva dei principi portati dalla Carta europea dell'autonomia locale laddove non prevede l'elezione degli organi della Provincia tramite un suffragio universale; che la Carta europea trova ingresso nel nostro ordinamento attraverso il richiamo dell'art. 117 Cost.

La Provincia, con memoria del 23 ottobre 2014, ha rilevato: che la Carta europea dell'autonomia locale non ha contenuto precettivo; che le norme in questione non sono incostituzionali in quanto nel nostro ordinamento ci sono anche altre forme di rappresentanza di secondo livello.

Nella pubblica udienza del 19 novembre 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'oggetto del presente giudizio verte sulla manifesta o meno incostituzionalità della l. 56/2014, laddove prevede che gli organi di governo delle province non siano più eletti a suffragio universale diretto, ma siano oggetto di elezione di secondo grado.

La questione è oggetto di un vivace dibattito che ha portato alla redazione di un appello redatto da un gruppo di professori di diritto costituzionale e amministrativo (“Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali”), per i quali la legge ordinaria non potrebbe trasformare gli organi di governo da direttamente a indirettamente elettivi né eliminare la diretta responsabilità politica dei loro organi di governo nei confronti dei cittadini, ed a una rimessione degli atti alla Corte costituzionale da parte del Tar Friuli Venezia Giulia, con ordinanza n. 495/2014.

In particolare, la tesi della incostituzionalità della trasformazione degli organi provinciali da direttamente elettivi a organi di secondo grado si basa sul richiamo dell'art. 5 Cost., e afferma che l'art. 114 Cost. impone la pari ordinazione degli enti e la loro uniformità anche sotto il profilo della rappresentanza democratica e sul richiamo alla Carta europea delle autonomie locali.

Il Collegio, tuttavia, ritiene di aderire a quella impostazione che non ravvisa la manifesta infondatezza della legge in questione sulla base delle seguenti argomentazioni.

La dottrina ha rilevato che l'art. 5 Cost., il quale introduce il principio autonomistico, è stato visto come “l'espressione chiara della volontà del Costituente di rompere con la tradizione precedente ispirata ad un rigido centralismo e di favorire una moltiplicazione delle sedi dell'esercizio della democrazia, ma che di per sé non dice nulla circa i modi attraverso i quali esso avrebbe dovuto successivamente trovare applicazione”

La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 come “costitutivi della Repubblica” non può far discendere automaticamente l'indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.

E ciò si ricava, non solo dalla riforma del Titolo V, ma anche e soprattutto dalle sentenze n. 274/2003 e n. 144/2009 che hanno negato la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale, evidenziando, al contrario, i principi di adeguatezza e differenziazione; principio questo ultimo che riguarda anche la possibilità di differenziare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli.

In particolare la Corte, nella sentenza 365/2007, ha precisato che “Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali. Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica» né si può ridurre la sovranità popolare alla mera “espressione del circuito democratico”.... Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere

individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali”.

In relazione all'art. 117, comma 2) lett. p), Cost., che riserva alla esclusiva competenza legislativa dello Stato la materia relativa a “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, è stato osservato che l'inciso “legislazione elettorale” non determina espressamente un meccanismo di elezione diretta degli organi di governo di questi enti, posto che “l'inciso, al di là delle apparenze, mantiene la sua natura polisemantica che sembra riferirsi genericamente a tutti i diversi meccanismi attraverso i quali si può procedere all'elezione di un organo collegiale”.

In sostanza, ciò che deve essere rispettato è il rispetto del principio autonomistico con la conseguenza che sarebbe costituzionalmente preclusa l'abolizione, per legge ordinaria, dei singoli livelli di autonomia previsti dall'art. 114 Cost. e non la possibilità che gli organi politici vengano eletti con un sistema elettivo di secondo grado.

Tale conclusione, sembra inoltre essere avallata dalla Corte costituzionale che nella sentenza n. 220/2013 – nel dichiarare incostituzionale la modifica della normativa in tema di funzioni delle province e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale) – ha rilevato l'incostituzionalità di una siffatta modifica ad opera di un decreto legge ricordando che la legislazione statale ha competenza esclusiva a disciplinare gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, e ha precisato di non entrare “nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla

conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale - indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale - ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”.

Con riferimento poi alla Carta europea delle autonomie locali, è da rilevare anzitutto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 325/2010, ha negato all'art. 3 di questo trattato uno specifico contenuto precettivo (“gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori, programmatici e, comunque generici”).

Un autore ha poi evidenziato che questa normativa “si limita a richiedere che i membri delle assemblee siano <<freely elected>> ben potendosi concepire che tale elezione avvenga <<per il tramite>> di un altro organo a sua volta elettivo. Sarebbe sicuramente incompatibile con la Carta Europea (anche volendo qui prescindere dal suo effettivo valore precettivo) una legislazione che privasse tout court gli enti territoriali di area vasta di qualsiasi forma di rappresentatività”.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto ritenendosi la questione di legittimità costituzionale proposta manifestamente infondata.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Claudia Lattanzi, Primo Referendario, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)