

Massimo Greco

Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale (*)

“Ci sono delle epoche nella storia in cui si può
andare avanti soltanto tornando indietro”
(P. Gentile)

Sommario: 1. Dalle Province autarchiche alle Province Regionali – 2. Il consolidamento normativo della Provincia Regionale - 3. La natura giuridica della Provincia Regionale - 4. L'inquadramento comunitario e costituzionale della Provincia Regionale - 5. I Liberi Consorzi di Comuni - 6. Profili d'incostituzionalità della Provincia Regionale - 7. Il rischio di un neocentralismo regionale - 8. Considerazioni finali.

La soppressione, a tutti i costi, dell'ente intermedio sembra essere diventato il “biglietto da visita” di buona parte delle forze politiche. Non importa fare un'attenta analisi costi-benefici, così come non importa simulare un ipotesi di scenario credibile del nuovo assetto istituzionale delle autonomie locali. Ciò che preme alla classe politica del momento è riuscire a dare una risposta immediata al sentimento di antipolitica che interessa una consistente fetta dell'opinione pubblica.

E così il Governo Berlusconi, dall'improvvisato, discutibilissimo e poi stralciato art. 15 del D.L. n. 138 del 13/08/2011, come convertito nella legge n. 148 del 14/09/2011, è passato alla rapida approvazione di un disegno di legge costituzionale¹ che, in luogo della semplice riduzione delle Province sulla base di criteri quantitativi (popolazione ed estensione territoriale), preferisce tranciare, con l'autorevolezza di cui è dotata una spada costituzionale, l'esistenza medesima dell'ente intermedio, espungendolo alla radice, cioè dalla Costituzione.

La scelta del DDL costituzionale per intervenire sugli assetti dell'articolazione repubblicana appare decisamente più saggia rispetto al temerario percorso della decretazione d'urgenza, ma le riserve sul merito della riforma rimangono integre e meritevoli di essere partecipate alla riflessione e al dibattito non solo del mondo politico. Se non altro, così condividendo le sagge parole del Presidente della Repubblica, perchè bisogna “andarci piano” con le modifiche alla Costituzione.

Se, i tempi tecnici previsti per una modifica costituzionale sono ben noti, tanto da far dubitare alcuni commentatori sulla serietà del percorso intrapreso, in alcune Regioni a Statuto speciale come la Sicilia, la nuova ipotesi di lavoro varata dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'8/09/2011, non frena la decisione del Governatore Lombardo di perseguire comunque il

(*) Relazione al 3° Corso di formazione residenziale per Giovani Amministratori sul tema “Aspettando il Federalismo in Sicilia: quale modello di ente locale e di amministratore disegna” promosso dall'Associazione Siciliana Amministratori Enti Locali (ASAEL) il 30/09 e 01/10/2011, Campofelice di Roccella (PA).

¹In data 13/09/2011 il disegno di legge costituzionale recante “Soppressione di enti intermedi” è stato trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

proprio obiettivo politico-programmatico nel sostituire le attuali “Province Regionali” con i Liberi Consorzi di Comuni previsti dall’art. 15 dello Statuto siciliano.

Né, tanto meno, la volontà di sottoporre uno specifico articolato di disposizioni per realizzare la citata riforma in seno alla prossima legge finanziaria regionale per l’anno 2012, risulta rallentata dalla previsione contenuta nel citato DDL costituzionale che, all’art 3, comma 6, così prevede: *“Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano alle Province delle Regioni a statuto speciale, fatta eccezione per quelle autonome di Trento e di Bolzano”*. Infatti un autorevole rappresentante del Governo Lombardo non esita ad affermare che *“Per la Regione Siciliana il disegno di legge costituzionale che prevede la soppressione delle Province è superfluo, perché ancora una volta lo Statuto siciliano è antesignano delle linee evolutive dell’assetto amministrativo dello Stato, Già 64 anni fa ipotizzava un modello di organizzazione dell’ente intermedio, qual è quello dei liberi consorzi di Comuni”*². Dello stesso avviso sembra essere lo stesso Governatore Raffaele Lombardo che in occasione della recente visita del Presidente della Repubblica a Palermo si esprime in questi termini: *“Ho illustrato al Capo dello Stato il disegno di legge per la costituzione dei liberi consorzi di Comuni, così come prevede l’art. 15 del nostro Statuto speciale che non contempla le Province”*³.

Dando per buono che il Governatore Lombardo riesca a convincere i novanta inquilini dell’Assemblea Regionale Siciliana, rimane il dubbio sulla compatibilità degli effetti dei due disegni di riforma delle autonomie locali, atteso che, ad oggi, solo quello (costituzionale) approvato dal Consiglio dei Ministri è noto. In disparte, ogni ulteriore riflessione sulla bontà di chi eccepisce che per la modifica degli Statuti speciali possa essere seguito il diverso procedimento previsto dagli Statuti medesimi, considerato che *“...gli statuti stessi, altro non sono che leggi costituzionali, pertanto incapaci di resistere a leggi costituzionali successive, adottate attraverso la procedura dell’art. 138 Cost.”*⁴.

Invero, mentre non è revocabile in dubbio che la soppressione o la riduzione delle Province, così come risultava concepita originariamente dall’art. 15 del citato D.L. n. 138, non può interessare le Regioni ad autonomia speciale⁵, con l’adozione di un percorso legislativo di rango costituzionale, il differenziato livello di autonomia riconosciuto alle medesime Regioni anche nei confronti degli Enti locali, sembra perdere consistenza, cedendo di fronte all’esigenza di garantire il rispetto di quei “principi di sistema” contenuti nella Costituzione.

Ora, mentre il tema dei rapporti tra Regioni ad autonomia speciale ed enti locali, anche con particolare riferimento all’ipotesi di soppressione delle Province prevista dal citato DDL costituzionale merita uno specifico approfondimento, la riflessione che ci accingiamo a fare

² Assessore al Bilancio Prof. Gaetano Armao in “Province, la Sicilia avrà una sua legge”, a cura di Giuseppina Varsalona, Giornale di Sicilia pag. 3 del 09/09/2011.

³ Governatore della Regione Siciliana Raffaele Lombardo in “Presidente, voglio abolire le Province”, a cura di Lillo Miceli, La Sicilia, 10/09/2011.

⁴ Tania Groppi, “Soppressione delle Province e nuovo Titolo V”, Federalismi.it, 05/08/2009.

⁵ Sulla questione si consenta il rinvio a: Massimo Greco “La soppressione delle Province in territorio *siciliano*”, su AmbienteDiritto.it – Rivista giuridica pubblicata sul web all’indirizzo www.ambientediritto.it, 24/08/2011; su “Persona e Danno” – Rivista giuridica elettronica, pubblicata sul web all’indirizzo www.personaedanno.it, 24/08/2011; su Lexambiente – Rivista giuridica sull’ambiente pubblicata su internet all’indirizzo www.lexambiente.it, 25/08/2011; sul portale dell’Associazione Siciliana Amministratori Enti Locali (ASAEL) pubblicato su internet all’indirizzo www.asael.pa.it, 25/08/2011; sull’Organo d’informazione dell’Unione Regionale delle Province Siciliane, pubblicato sul web all’indirizzo www.urps.it, 29/08/2011; su Diritto & Diritti – Rivista giuridica elettronica, pubblicata su internet all’indirizzo <http://WWW.diritto.it>, ISSN 1127-8579, 01/09/2011; in Osservatorio Giuridico “La Previdenza”, pubblicato su internet all’indirizzo www.laprevidenza.it, 10/09/2011.

(ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività) concerne il quadro ordinamentale siciliano nella prospettiva di riforma delle Autonomie locali annunciate dal Governatore Lombardo.

Cercheremo quindi di mettere in evidenza la lenta ma progressiva evoluzione della Provincia in Sicilia, la cui identificazione passa dall'elenco delle spese allocate in bilancio sotto il regime del TULCP del 1934, all'attribuzione di funzioni proprie con la L.r. n. 9/86, al riconoscimento di ente esponenziale d'interessi sovracomunali con la L.r. n. 10/2000 ed, infine, al consolidamento di ente intermedio con la L.r. n. 30/2000.

1. Dalle Province autarchiche alle Province Regionali

A differenza dei Comuni, che godono indubbiamente di una tradizione identitaria ben più salda e radicata rispetto agli altri livelli istituzionali, le Province sono, almeno nella fase originaria, una creazione dello Stato, sulla scia del modello francese dei Dipartimenti. La nascita di tali Enti nell'ordinamento italiano risale alla fase storica preunitaria, essendo, in particolare, previsti dall'ordinamento degli enti locali del Regno di Sardegna.

Con la spedizione dei Mille e con la dittatura garibaldina viene esteso anche in Sicilia l'ordinamento degli Enti locali del Regno di Sardegna, regolato dalla legge Rattazzi n. 3702 del 23/10/1859, in forza della quale la Provincia viene dotata di autonomia amministrativa e di rappresentanza elettiva⁶. Fino agli anni '90 del secolo XX la Provincia rimane l'ente designato da tale legge, poi trasfuso nella legge comunale e provinciale del 1865⁷ e consolidato nella legge del 1881, dalla quale è stato ripreso, quasi del tutto immutato, nei successivi Testi Unici.

La configurazione chiara e definitiva della Provincia, come vero e proprio ente di governo locale, avviene con la legge Crispi del 1888 e successivo Testo Unico del 1889. In questo testo la Provincia effettivamente si configura come ente locale perché si separa definitivamente dalla Prefettura, così perdendo *"...la sua originaria prevalente matrice di circoscrizione dell'amministrazione decentrata del ministero dell'Interno per assumere la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione"*⁸.

Con l'avvento del ventennio fascista, oltre ad aumentare i controlli delle Province e sostituire al "sistema elettivo per la costituzione dell'Amministrazione, il sistema della nomina governativa", se ne riorganizzano le funzioni in materia di sanità e igiene, opere pubbliche, educazione nazionale, assistenza e beneficenza.

Dal 1945 al 1947 la Provincia viene amministrata da un delegato del Governo centrale. Con l'entrata in vigore dello Statuto siciliano le vecchie Province autarchiche sono formalmente soppresse e poste in "amministrazione straordinaria", sotto la guida di un delegato del Governo regionale coadiuvato da una consulta, fino alla effettiva creazione dei Liberi Consorzi tra Comuni (art. 266 dell'O.R.E.L.).

L'art. 15 dello Statuto siciliano - approvato con D.L. 15/05/1946 n. 455, convertito in legge costituzionale 26/02/1948 n. 2 – così recita: *"Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti*

⁶ Sia pure limitata sul piano della partecipazione dal suffragio elettorale ristretto, le nuove Amministrazioni sono costituite da un Consiglio deliberante (in base alla popolazione) e da una Deputazione come organo esecutivo (composta inizialmente da 5 membri, in seguito ampliata a 10) e da un Presidente – governatore le cui funzioni erano assunte dal prefetto pro-tempore, finché con la riforma Crispi del 1889 anche questa figura-chiave diventerà elettiva.

⁷ La legge provinciale e comunale del 1865 stabiliva, al primo articolo, che "Il Regno si divide in Province, Circondari, mandamenti e Comuni".

⁸ Corte Cost. sent. n. 230/2001.

pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e la esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali". Ovviamente, come è stato opportunamente affermato, *"Si tratta di una manifestazione di desiderio, la soppressione degli organi statali e (almeno parte) degli enti pubblici di dimensione provinciale compete allo Stato e non alla Regione: ma è significativa della volontà della Regione di sostituire un proprio apparato periferico a quello statale preesistente (prefetture, provveditorati agli studi, uffici del genio civile, intendenze di finanza etc.)"*⁹.

La storia delle Province Regionali in Sicilia nasce invece nel 1955 allorché, in applicazione del citato art. 15 dello Statuto siciliano viene adottato con Decreto Legislativo Presidenziale n. 6 del 29/10/1955 l'Ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione Siciliana (O.R.E.L.), poi confermato dalla legge L.r. n. 16 del 15/03/1963. E' nell'art. 17 del citato O.R.E.L. che il legislatore introduce per la prima volta il termine "Provincia Regionale". Detto articolo, poi soppresso dall'art. 61 della L.r. n. 9/86, così dispone: *"I Liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli attuano il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato. Con la legge che ne approva lo Statuto, il Libero Consorzio assume la denominazione di Provincia regionale contraddistinta col nome del Comune dove ha sede l'Amministrazione consortile"*.

Invero, dal testo della norma non si comprendono le ragioni per le quali il legislatore ha inteso assegnare ai costituendi Liberi Consorzi di Comuni la denominazione di "Provincia Regionale". Riferiscono i "bene informati" che il recupero del termine "Provincia" è apparso necessario per non essere esclusi dai trasferimenti che lo Stato riconosceva solamente a Comuni e Province. L'estensione "Regionale" fu invece utilizzata sia per differenziare le nuove Province dai soppressi Enti autarchici provinciali, sia per attuare il disegno ordinamentale previsto dallo Statuto, attraverso il trasferimento di funzioni e servizi dalla Regione al nuovo Ente.

Tale previsione statutaria rimane inattuata per lungo tempo, e la fase di transizione, dura quasi vent'anni, fin tanto che l'Assemblea Regionale Siciliana non decide di intervenire con una specifica legge di attuazione della previsione statutaria contenuta nell'art. 15. Tuttavia, detta fase non è caratterizzata da immobilismo istituzionale anzi, alle "amministrazioni straordinarie" delle Province, la Regione assicura l'elezione degli organi di governo attraverso l'applicazione delle medesime norme già contenute nell'art. 25 della legge n. 16 del 07/02/1957. L'O.R.E.L., all'art. 25, infatti, testualmente dispone che *"Le norme della presente legge sono applicabili anche per le elezioni degli organi dell'amministrazione straordinaria prevista dall'art. 266 del decreto legislativo presidenziale 29/10/1955, n. 6"*.

Nel 1961 la Provincia nasce quindi come entità istituzionale con una sua struttura amministrativa e di governo dotata di un Consiglio Provinciale eletto col sistema di secondo grado, cioè dai Consigli dei Comuni che ne fanno parte, che a sua volta elegge il Presidente della Provincia e la Giunta provinciale. Nel 1970 viene altresì introdotto il sistema di democrazia diretta per l'elezione dei rappresentanti del Consiglio Provinciale.

⁹ Guido Corso in "L'alba della Sicilia", Sellerio editore, Palermo, 1996.

In questo modo, alla Provincia del vecchio ordinamento, pur in regime di “amministrazione straordinaria” viene riconosciuta dalla Corte Costituzionale la necessaria autorevolezza istituzionale di ente territoriale¹⁰ fino alla data di creazione dei Liberi Consorzi di Comuni.

Attraverso il varo della L.r. n. 9 del 06/03/1986, che ha un vero e proprio carattere esaustivo ed abrogativo della pregressa legislazione contenuta nell’O.R.E.L., il legislatore siciliano, in un solo colpo, avvia le procedure per la costituzione dei Liberi Consorzi di Comuni denominandoli “*Province Regionali*”. L’art. 3 di detta legge, riprendendo quanto già previsto dall’art. 17 dell’O.R.E.L., infatti così recita: “*L’amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati <<province regionali>>*”. Dal successivo art. 4, comma 1, inizia l’inversione dei termini, dando priorità solamente alla denominazione “Provincia Regionale”. I successivi articoli individuano, infatti, le modalità di istituzione della “Provincia Regionale” (art. 5), le funzioni fondamentali (artt. 4, 8, 9, 10, 12, 13 e 14), l’assetto organizzativo (artt. 22 e seguenti), gli assetti finanziari e patrimoniali (artt. 48, 51, 52 e 53). In sostanza, mentre nell’art. 3 il Libero Consorzio di Comuni rappresenta il soggetto e la “Provincia Regionale” il complemento, a partire dall’art. 4 la “Provincia Regionale” diventa il soggetto e del Libero Consorzio di Comuni non si parla più.

L’Assemblea Regionale Siciliana, con l’approvazione della successiva L.r. n. 17 del 12/08/1989, all’art. 1, costituisce quindi “*Le province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa e Trapani, risultanti dall’aggregazione in liberi consorzi dei comuni residenti nell’ambito territoriale delle disciolte province, già gestite dalle amministrazioni straordinarie provinciali, e con i medesimi capoluoghi*”.

2. Il consolidamento normativo della Provincia Regionale

Come già detto, la Provincia Regionale nasce terminologicamente all’art. 17 dell’O.R.E.L. ed istituzionalmente con la L.r. n. 9/86, ma la saldatura dell’Ente avviene attraverso un precipitato di norme interne ed esterne all’ordinamento regionale, che mira da una parte a trasferire funzioni e competenze, dall’altra a creare una rete di natura comunitaria e costituzionale fondata sui principi di autonomia, decentramento e sussidiarietà. Diversi fattori hanno quindi contribuito a far emergere e consolidare il volto della Provincia Regionale, che rappresentano altrettante tappe dell’evoluzione dell’ordinamento degli enti locali.

La L.r. n. 22 del 09/05/86 sul “*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*”, approvata dall’A.R.S. lo stesso anno della L.r. n. 9/86, all’art. 49, individua una specifica attribuzione delle Province Regionali. Ma le competenze più specifiche affidate alla Provincia Regionale nell’ambito delle politiche socio-assistenziali sono contenute nell’art. 12 della L.r. n. 33 del 23/05/91. In forza di tale disposizione, compete alla Provincia Regionale provvedere alla assistenza dei ciechi e dei sordomuti rieducabili, curando anche il mantenimento degli stessi presso appositi istituti per ciechi e per sordomuti ai fini dell’assolvimento dell’obbligo scolastico, della formazione ed istruzione professionale e, se richiesto e sussistendo lo stato di povertà, del conseguimento di altro titolo di istruzione media di secondo grado, musicale, artistica ed universitaria.

Con le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della L.r. n. 34 del 05/09/1990, le Province Regionali acquisiscono ulteriori competenze nel settore scolastico con particolare riferimento alle istituzioni scolastiche regionali, eccezion fatta per il personale.

¹⁰ La natura di Ente territoriale della Provincia siciliana, anche in regime di “amministrazione straordinaria”, è stata affermata dalla Corte Costituzionale con sent. n.96/1968.

Con la L.r. n. 48 del 11/12/91 vengono introdotte nell'ordinamento regionale alcune discipline contenute nella L. n. 142/90 su "Ordinamento delle autonomie locali", in materia di statuti, regolamenti, servizi pubblici, forme associative ecc.... Il legislatore regionale estende alle Province Regionali tali istituti facendo salve le disposizioni già contenute nella L.r. n. 9/86.

Con la L.r. n. 25 del 01/09/93 vengono individuate alcune specifiche attività in materia di smaltimento dei rifiuti solidi che le Province Regionali dovranno obbligatoriamente svolgere.

Nella stessa seduta del 01/09/93, con la L.r. n. 26, l'A.R.S. introduce nel sistema di governo delle Province Regionali l'elezione diretta del Presidente della Provincia, così uniformandosi al sistema elettorale che un anno prima era stato adottato per i Comuni attraverso la L.r. n. 7/92. L'elezione diretta del Presidente della Provincia rappresenta un ulteriore momento di passaggio importante e positivo, determinando una maggiore "visibilità" dell'Ente, caratterizzato da un più forte legame con i cittadini e da un suo maggiore radicamento territoriale.

Anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 408 del 15/12/1998 che respinge il ricorso della Regione Siciliana avverso la legge n. 59/97, il legislatore regionale, con la L.r. n. 10 del 15/05/2000, si adegua al processo in atto di decentramento amministrativo (a Costituzione invariata) promosso dalle leggi "Bassanini" e, all'art. 31, rubricato "*Ripartizione delle competenze tra Regione ed enti locali*" così dispone: "*In armonia con il principio di sussidiarietà e con i principi enunciati dall'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale sono conferite agli enti locali*". Il comma 2 dell'art. 32 così recita: "*Ai comuni e alle province sono affidate competenze complete ed integrali*". Il comma 5 del medesimo articolo si spinge ancora oltre, introducendo gli articoli 117, commi 1 e 2, e 118, comma 1, della Costituzione per attribuire autorevolezza ordinamentale alla volontà della Regione di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province.

La "benedizione" di ente territoriale arriva alla Provincia Regionale con l'art. 33 della medesima L.r. n. 10 del 15/05/2000. L'articolo 33, rubricato "Funzioni e compiti amministrativi della provincia regionale", introduce quel concetto di "area vasta" di cui si parla solamente nel Disegno di legge-delega - Codice delle Autonomie Locali - approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15/07/2009 ed ancora impantanato nelle aule parlamentari. Il 1° comma, infatti, così dispone: "*La provincia regionale, oltre a quanto già specificamente previsto dalle leggi regionali, esercita le funzioni ed i compiti amministrativi di interesse provinciale qualora riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici*". Nel 2° comma si conferma il valore della "programmazione economico-sociale" e della "pianificazione territoriale" contenuto nelle disposizioni di cui agli articoli 9,10, 11 e 12 della L.r. n. 9/86. In coerenza con tale nuovo disegno istituzionale viene detto che "*La scala provinciale permette di determinare su di una scala locale (quale quella della piccola e media impresa e dei distretti industriali, entrambi spina dorsale dell'economia italiana) l'insieme delle reti senza però staccarsi dalla scala nazionale e sovranazionale*"¹¹ e che "*La Provincia rappresenta un elemento essenziale nel più generale sistema della programmazione perché partecipa alla programmazione regionale, perché ha il compito di predisporre piani di sviluppo socioeconomico e perché ha il controllo degli strumenti di pianificazione dei comuni, ponendo per essi le premesse concrete per una reciproca armonizzazione, senza incidere, direttamente e in forma particolare, sul contenuto pianificatorio dei singoli Comuni*"¹².

¹¹ Giuseppe Bettoni, Università di Parigi VIII, "La nuova frontiera della pianificazione", Il Sole 24Ore, 1999.

¹² Il Sole 24Ore a commento di Consiglio di Stato, sent. n. 1493/2000.

Nello stesso anno il legislatore regionale, adeguandosi alla riforma delle Autonomie locali di cui al D.lgs. n. 265/99, introduce espressamente il principio di sussidiarietà, nelle due versioni (verticale ed orizzontale), attraverso la L.r. n. 30 del 23/12/2000. L'art. 2, rubricato "Principio di sussidiarietà" così dispone: *"I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali"*. Tale principio, ora di rango costituzionale (art. 118), introdotto nell'ordinamento siciliano, non distribuisce direttamente le competenze, ma indica la regola cui la Regione deve ispirarsi per la loro allocazione. In tal modo, la sussidiarietà in senso verticale, così configurata, diventa anche per la Regione Siciliana, il principio informatore dei rapporti tra i diversi livelli di governo, sostituendosi al precedente modello a "cascata"¹³. Da questo momento, *"Dovranno essere regolati i rapporti tra la Regione e gli enti locali, visto che la nuova amministrazione dovrà essere essenzialmente locale a meno che ci siano ragioni che rendano più congruo ed efficiente la collocazione di una funzione amministrativa ad un superiore livello territoriale di governo"*¹⁴.

All'art. 35 della L.r. n. 10/2000, poi modificato dall'art. 22 della L.r. n. 2/2002, viene prevista l'adozione di appositi decreti del Presidente della Regione, previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali, della Commissione affari istituzionali e della Commissione bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, per l'individuazione dei procedimenti di competenza rispettivamente delle Province Regionali e dei Comuni. In tale contesto, l'Unione Regionale Province Siciliane (U.R.P.S.)¹⁵ propone alla Regione Siciliana la sottoscrizione di un protocollo d'intesa finalizzato ad una migliore attuazione del titolo IV della L.r. n. 10/2000 per l'individuazione delle funzioni amministrative e servizi da trasferire alle Province ed ai Comuni e per l'attuazione dell'art. 7 del D.lgs. n. 112/98. Tale proposta, nonostante i solleciti periodicamente formalizzati dall'Unione Regionale delle Province Siciliane¹⁶, è rimasta però lettera morta.

Significativa è altresì la legge finanziaria n. 388 del 23/12/2000, applicabile in Sicilia in quanto norma di contenimento della spesa pubblica¹⁷, che all'art. 52 attribuisce alla Provincia il compito di coordinare il processo associativo dei comuni imposto dall'operazione di trasferimento in attuazione della L. n. 59/97, attribuendo in via interinale alla Provincia stessa le funzioni e i compiti destinati ai Comuni in attesa della loro aggregazione associativa.

Con l'art. 34 della L.r. n. 5/2005, il legislatore siciliano prevede anche per le Province Regionali la facoltà di consorziarsi al fine di usufruire del 5% delle risorse a ciò annualmente destinate per la gestione di politiche comuni d'interesse sovra provinciale. Si tratta di una disposizione che può attivare sinergie interistituzionali di notevole rilievo¹⁸, ma ad oggi non risulta che la stessa abbia trovato applicazione.

Più recentemente, la competenza della Provincia Regionale viene estesa anche alla materia dei rifiuti. L'art. 3 della L.r. n. 9 del 14/04/2010 è infatti tutto dedicato alle funzioni esercitate dalla Provincia in aggiunta a quelle già previste dall'art. 197 del D.lgs. n. 152/2006.

¹³ F. Staderini, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam 2001.

¹⁴ Giovanni Pitruzzella, "La Consulta vigili sulle riforme", *Giornale di Sicilia*, 22/06/2002.

¹⁵ Si veda l'articolo a firma del Direttore dell'URPS On. Miche Mongiovì pubblicato nel Bollettino della medesima Unione il 31/05/2005.

¹⁶ Tra i tanti si veda "Va Auspicata una intensa collaborazione con la regione per una migliore funzionalità degli enti locali" a cura del Direttore dell'U.R.P.S. Michele Mongiovì, *Bollettino dell'U.R.P.S.* del 23/02/2008.

¹⁷ Tar Catania, sez. I° sent. n. 1629/2007.

¹⁸ Per un commento sulla novella disposizione si rinvia a Salvo Fleres, "Consorzio Fra Province del Sud Est", *La Sicilia*, 31/05/2005.

Non va omessa la considerazione che *“La dimensione territoriale provinciale si è via via caratterizzata pure come la sede ordinaria a livello locale di una serie di organizzazioni sociali, economiche e politiche, che hanno considerato questo ambito come quello più appropriato per legare le rispettive funzioni settoriali (pubbliche e private) alla comunità ivi residente (v. camere di commercio, associazioni sindacali e industriali, partiti politici e in molti casi anche diocesi)”*¹⁹.

Tra le ragioni di questa crescita della Provincia Regionale si può rilevare come la fine del mito della Regione imprenditrice e pianificatrice abbia richiesto un ambito intermedio tra Comuni e Regione, necessario per rispondere alle funzioni di area vasta e per la gestione ottimale di reti di servizi e, in quest’ottica, vanno considerati, non solo i compiti di programmazione della Provincia, ma soprattutto alcune funzioni che la L.r. n. 9/86 assegna alle Province Regionali nei confronti dei Comuni.

3. La natura giuridica della Provincia Regionale

Le argomentazioni fin qui illustrate ci consentono di fare alcune prime valutazioni. Del modello consortile (*rectius*, associativo), a parte la fase costitutiva, mediante libera scelta deliberata dai Consigli comunali anche per il tramite dell’istituto del silenzio assenso, viene mutuato dalla L.r. n. 9/86 solamente l’inattuata “gestione comune” (art. 13) alla quale, peraltro, non viene riconosciuta personalità giuridica. L’Assessorato Reg.le agli Enti locali commenta così tale previsione normativa: *“Mediante tale figura si procede alla costituzione di organi intercomunali allo scopo di svolgere congiuntamente servizi, di predisporre ed adottare unitariamente piani intercomunali, di disporre congiuntamente di beni e di utilizzare strutture tecniche particolari. Lo strumento materiale normativo è il regolamento, deliberato dai consigli comunali e provinciali interessati a maggioranza assoluta dei componenti in carica”*²⁰. Inoltre, il successivo art. 16, che disciplina la costituzione obbligatoria di gestioni comuni per l’esercizio delle funzioni relative al perseguimento di determinati obiettivi, potrebbe presentare profili d’incostituzionalità per l’evidente lesione dell’autonomia riconosciuta ai Comuni soprattutto dopo la riforma del Titolo V° della Costituzione.

In sostanza, il legislatore siciliano formalmente costituisce i Liberi Consorzi di Comuni per avere la copertura dello Statuto ma, nella sostanza del disegno normativo, e nella pratica istituzionale, crea l’ente intermedio Provincia, che è tutt’altro che una semplice denominazione del Libero Consorzio di Comuni.

Invero, non si è in presenza solo di norme auto qualificanti, che notoriamente non sono determinanti ai fini della natura giuridica dell’ente²¹, per il semplice fatto che il testo della L.r. n. 9/86 contiene tutti gli indicatori sintomatici e tipici dell’ente territoriale. E’ infatti presente nel Titolo III° la disciplina delle funzioni fondamentali della Provincia Regionale, sia quelle di programmazione socio-economica e pianificazione territoriale che quelle prettamente amministrative previste dall’art. 13. Un altro importante indicatore della natura giuridica si rinviene nell’ultimo comma del medesimo art. 13, allorquando viene previsto che la Provincia Regionale svolge, altresì, le attribuzioni delle sopresse amministrazioni provinciali, così ereditando funzioni della Provincia autarchica alla quale, come già detto, la Corte Costituzionale riconosce la natura di

¹⁹ Gian Candido De Martin, “Un Ente strategico, ancorchè misconosciuto: la Provincia”, Amministrazione in Cammino.it, 08/05/2009.

²⁰ Circolare Assessorato Reg.le degli Enti locali 07/08/1986 n. 44.

²¹ Secondo un orientamento ormai pacifico, sia in dottrina (Dauno Trebastoni, “Identificazione degli enti pubblici e relativa disciplina”, Giustizia-Amministrativa.it, 07/05/2007) che in giurisprudenza (Corte Cost. 7/04/1988 n. 396), la natura giuridica di un ente è quella che, al di là della definizione normativa, possa comunque essere ritenuta tale, nel senso che le definizioni non vincolano l’interprete, il quale dovrà determinare la natura dell’ente indipendentemente dalla sua denominazione, per cui la stessa qualificazione esplicita è irrilevante se in contrasto con l’effettiva natura.

ente territoriale. Il Titolo V° è invece dedicato all'autorganizzazione dell'ente, alla potestà regolamentare ed all'articolazione degli organi di governo (Consiglio, Giunta e Presidente). Ancora, nel Titolo VII° viene previsto che la Provincia Regionale assume le funzioni e il relativo personale sia delle Comunità Montane che dei Consorzi di Bonifica²². Infine, l'art. 59 istituisce la Conferenza delle autonomie locali della quale fanno obbligatoriamente parte Sindaci e Vice Sindaci e capi-gruppo consiliari dei Comuni nonché Presidenti, Vice-Presidenti e Capi-gruppo consiliari delle Province Regionali.

Dalla lettura della L.r. n. 9/86 e dal precipitato normativo sopra illustrato, non sembra revocabile in dubbio che la volontà del legislatore regionale sia quella di dotare l'ordinamento regionale di un ente territoriale che esercita funzioni intermedie a quelle della Regione e dei Comuni e che rappresenta direttamente gli interessi generali di una comunità stanziata su un territorio provinciale. Un progetto, evidentemente, ben più ambizioso dei Liberi Consorzi di Comuni. Infatti, mentre il Libero Consorzio di Comuni ha tradizionalmente, ma anche secondo la previsione di cui all'art. 13 del D.L. del Presidente della Regione n. 6 del 29/10/1955, "...*natura di ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria*", la Provincia Regionale è, anche per espressa volontà del legislatore (art. 4, comma 3, L.r. n. 9/86) un ente pubblico territoriale che realizza l'autogoverno della comunità consortile e sovrintende, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima. Nella medesima disposizione normativa viene altresì espressamente sancito il principio che la Provincia Regionale è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione.

Pertanto, il profilo che emerge da queste argomentazioni riguarda la configurazione della Provincia Regionale come comunità territoriale sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, ossia legato ad un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità, come del resto dimostrano le ricerche estese dal Censis, dall'Istat e dal Foromez a tutte le Province d'Italia.

Non appare azzardato sostenere che la L.r. n. 9/86, pur essendo collocata nel sistema delle fonti tra le leggi ordinarie, ha una valenza costituzionale (*rectius*, "supernorma") perché attua, per la prima volta in Sicilia, il principio di autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione, ponendo al centro della disciplina gli interessi delle comunità provinciali di riferimento, che fungono anche da parametro di un'azione amministrativa che, in quanto autonoma, deve essere anche responsabile.

La Provincia Regionale costituisce quindi un ente territoriale con competenze potenzialmente rappresentative della generalità²³ degli interessi sociali, economici e culturali delle comunità amministrate²⁴, cioè legati alla pluralità degli interessi propri della collettività rappresentata. Secondo alcuni attenti osservatori del sistema delle autonomie locali in Sicilia, "*Questo ente rappresenta il risultato dello sforzo di conciliare l'esigenza di semplificazione, unificazione ed articolazione dei poteri locali sulla base del principio: un territorio, un governo*"²⁵. L'ente territoriale può infatti definirsi un portatore sano di "autonomia locale" nel "*senso della*

²² A differenza delle Comunità montane, la soppressione dei Consorzi di Bonifica non è mai avvenuta. Questi ultimi mantengono la natura di Enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione in attesa di una riforma tanto annunciata quanto elusa.

²³ Secondo una prospettiva più ampia, generale è la competenza non circoscritta perché volta ad assolvere tutti i compiti necessari per il soddisfacimento degli interessi di comunità (Pier luigi Portaluri, "Appunti su alcune premesse costituzionali dell'esperienza di normazione federalista", Giustizia-amministrativa.it, 16/03/2011.

²⁴ Sulla natura giuridica di ente territoriale si è espressa positivamente la Corte dei Conti a Sezioni riunite, 22/12/1997, n. 82, riconoscendo tale status alle Province.

²⁵ Salvatore Alesci, "La Programmazione come strumento di politica di sviluppo negli ambiti provinciali", Il bollettino dell'URPS, 28/02/1998.

portata del principio di autonomia, che viene inteso sempre più come un riconoscimento di effettive responsabilità, come uno spazio di autogoverno riconosciuto alle istituzioni rappresentative delle collettività locali di diverso livello: e questo senso dell'autonomia ha sempre più un contenuto complessivo che comprende anzitutto l'autonomia normativa, ossia la capacità di darsi regole proprie sia statutarie che regolamentari, e poi comprende la dimensione organizzativa, la dimensione amministrativa e la dimensione finanziaria"²⁶.

Per completezza, va aggiunto che il ruolo della Provincia Regionale, come ente di governo territoriale rappresentativo della propria collettività, muta fortemente a seconda che si tratti di Province operanti in territori caratterizzati dalla presenza di una pluralità di Comuni medio-piccoli e Province operanti in territori metropolitani. Mentre le Province operanti in territori caratterizzati da Comuni medio-piccoli possono svolgere compiti effettivi di coordinamento, pianificazione e di programmazione, le Province stanziati in territori metropolitani, dove c'è una presenza determinante di un Comune capoluogo che risulta incomparabilmente più grande in termini di mezzi amministrativi e finanziari rispetto all'ente intermedio, non riescono ad emergere come enti di programmazione e di coordinamento generale. Il legislatore siciliano è ben consapevole di questa situazione, e proprio perchè intende valorizzare la Provincia Regionale, introduce agli artt. 19, 20 e 21 della L.r. n. 9/86, la disciplina sulle Aree metropolitane, normativa che ha trovato anche il conforto della Corte Costituzionale²⁷.

Su questo specifico tema, nonostante la dottrina sembra non dividersi nel sostenere che *"Dove c'è l'area metropolitana non c'è la Provincia, c'è un ente che prende il posto della Provincia, ha una configurazione strutturale e funzioni diverse e prende il posto anche, in certi limiti, dei Comuni inseriti nell'area"*²⁸, la classe politica siciliana preferisce ancora lasciare inalterato l'attuale sistema istituzionale ed inattuata la previsione normativa in questione.

4. L'inquadramento comunitario e costituzionale della Provincia Regionale

L'organizzazione territoriale degli Stati Europei affonda le sue radici nella tradizione medievale, così come questa è risultata modificata dalla rivoluzione francese del 1789 e dalla disciplina che nel dicembre di quell'anno venne dettata per i dipartimenti e i comuni francesi, ma il vero processo di contaminazione istituzionale nei Paesi Europei inizia nell'immediato dopoguerra nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Il processo d'integrazione europea rappresenta per tutti i Paesi aderenti un indiscusso strumento di promozione ed impulso dello sviluppo economico regionale e locale, in particolare attraverso l'utilizzazione dei fondi strutturali. In tale contesto, forme di federalismo, ovvero di regionalismo, si sono consolidate anche in quei Paesi con una radicata tradizione unitaria come la Francia, *"affermandosi attraverso un processo di riforme costituzionali in cui il decentramento e la sussidiarietà diventano elementi caratterizzanti dell'organizzazione statale"*²⁹.

Il binomio autonomia-uniformità rappresenta il punto di riferimento di ogni analisi che voglia affrontare l'attuale ruolo delle autonomie locali nel processo di integrazione europea. La valorizzazione degli enti rappresentativi delle collettività territoriali avviene nell'ambito del Consiglio d'Europa del 1949 e, solo successivamente, nell'ambito del processo di integrazione

²⁶ Gian Candido De Martin, Atti del seminario su "La legge 265/99 di riforma delle Autonomie locali: l'adeguamento degli statuti delle Province", Villa Umbra, 05/11/1999, Pila (Perugia).

²⁷ Corte Cost. sent. n. 286/1997.

²⁸ Vincenzo Cerulli Irelli, "La Provincia tra il vecchio e il nuovo ordinamento, Le Province, gennaio-febbraio 2008.

²⁹ Beniamino Caravita di Toritto e Luisa Casetti, "Il rafforzamento della democrazia regionale nell'Unione Europea", Federalimi.it, 27/05/2004.

comunitaria accelerato dal Trattato di Maastricht del 1992. In tale contesto, *“Gli enti locali, infatti, non sono stati visti solo dal punto di vista istituzionale, ma anche dal punto di vista funzionale, in connessione con l’affermazione del principio di sussidiarietà”*³⁰.

L’Unione Europea spinge sul principio di sussidiarietà, già individuato come cardine dell’ordinamento giuridico comunitario all’art. 5 del Trattato CE, e promuove la sottoscrizione della Carta europea delle autonomie locali, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata dall’ordinamento interno con la legge n. 439 del 30/12/1989. In base all’art. 4.3 della Carta europea delle autonomie locali, *“L’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L’assegnazione di una responsabilità ad un’altra autorità deve tener conto dell’ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia”*. Nel preambolo della medesima Carta viene affermato che *“le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di un regime democratico”*. Tutto ciò, però, richiede *“l’esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità d’esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all’espletamento dei loro compiti istituzionali”*³¹.

Pertanto, e coerentemente con l’impostazione che si ricava dall’ordinamento comunitario, gli enti locali sono intesi quali primi garanti dei principi di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali della persona che ispirano la stessa Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Orbene, guardando oltre l’*ortus conclusus* del nostro ordinamento possiamo evidenziare che *“esiste un presupposto comune quando si ragiona di autonomie locali, inteso come valore coesistente per ogni democrazia”*³² o come è stato detto *“faccia interna della sovranità”*³³. Infatti, se mettiamo a confronto il modello di *governance* delineato dalla nostra Costituzione con gli altri Paesi dell’Unione Europea³⁴ si scopre che su 25 Stati 17 hanno tre livelli di governo: Regioni, Province e Comuni; 5 ne hanno solo due: province e Comuni; solo due Stati non hanno le Province, Cipro e Lussemburgo. L’Italia ha 104 Province, la Germania ne ha 439, l’Inghilterra 133, la Francia 100, la Spagna 52, con competenze diversa ma tutte con il medesimo distintivo del governo di area vasta.

C’è chi ritiene che a differenza dell’Italia, *“In Europa forse non solo sono più chiare le funzioni ma è diversa l’articolazione dei poteri ed è consolidata la consapevolezza dell’importanza di un governo intermedio”*³⁵. Tuttavia, nel nostro ordinamento, la Costituzione repubblicana segna un salto di qualità prevedendo un’ampia tutela delle autonomie territoriali che coinvolge anche le Province. All’art. 5 viene infatti previsto che *“la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”*. Pertanto, *“Dalla garanzia del principio autonomistico sopra esposto discende, anzitutto, il riconoscimento della capacità delle collettività locali di darsi un proprio indirizzo politico amministrativo, anche diverso da quello del governo nazionale”*³⁶ e regionale. La Costituzione mette quindi in rilievo la posizione della Provincia come ente

³⁰ Tommaso F. Giupponi, “Amministrazione locale comparata ed ordinamento dell’Unione Europea”, Bologna Center, 2005.

³¹ Giubboni, 2005.

³² Giorgia Pavani e Lucio Pegoraro, “Municipi d’occidente”, Donzelli Editore, Roma 2006.

³³ G. Berti, sub art. 5, in G. Branca (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna Roma, 1975.

³⁴ Si vedano i dati Eurostat aggiornati al 2007 e pubblicati nel volume di Astrid “Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, Enti locali”, a cura di F. Bassanini e L. Castelli.

³⁵ Luigi Albino Lucifora, “A che servono le Province”, “Catania, Provincia Euromediterranea”, 2000.

³⁶ Aldo Liodice, “Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali”, Federalismi.it, 11/09/2009.

rappresentativo della collettività locale, come ente autonomo territoriale, accanto agli altri enti cui si distribuisce l'esercizio della sovranità popolare e si organizza il pluralismo politico-amministrativo.

L'attuale art. 114 della Costituzione, come riformato con la legge cost. n. 3/2001, equipara il rango costituzionale di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, che insieme allo Stato, costituiscono la Repubblica, ed espressamente al comma 2 prevede che “...*le Province...sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*”. Insomma, “*la pari dignità politico costituzionale si traduce qui in una parità di regime giuridico di tutti gli enti del governo territoriale, tutti definiti nel loro contesto ordinamentale, tanto sul versante organizzativo che su quello funzionale, dai principi della Costituzione*”³⁷.

Una profonda modifica che incide anche sull'ordinamento siciliano è poi quella prevista dall'art. 119 della Costituzione. Tale articolo stabilisce chiaramente che le “*Province...hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa...Le Province hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*”.

La recente legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 05/05/2009 costituisce l'attuazione del citato art. 119 Cost., assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e di garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'art. 11 di tale legge, rubricato “*Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane*” prevede il finanziamento delle funzioni fondamentali anche delle Province. Su questa architettura istituzionale, la cui applicabilità nelle Regioni a Statuto speciale è circoscritta agli articoli 15, 22 e 27³⁸, si dovrebbe quindi realizzare il principio costituzionale dell'autonomia finanziaria, contenuto nell'art. 119 della Costituzione, di ciascun soggetto territoriale del sistema, fondata su risorse proprie, partecipazioni ed eventuali riequilibri perequativi. Sulle norme del federalismo fiscale trova consacrazione il nesso inscindibile tra assetto delle competenze amministrative e assetto delle risorse finanziarie, nella prospettiva di una piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria delle Province Regionali. In tale contesto, fermo restando le prerogative riconosciuto nello Statuto agli articoli 36 e 38, “*anche per le Regioni speciali appare ineludibile l'applicazione del criterio dei costi standard, superando la logica dei trasferimenti legati ai costi storici o a <<contrattazioni>> nell'ambito della definizione delle norme d'attuazione o delle leggi finanziarie annuali, in modo che – pur salvaguardando le maggiori sfere di autonomia e di funzioni riconosciute – non ci si discosti da un'impostazione di sistema che deve sostanzialmente fondarsi su principi comuni e sulla ratio delle pari opportunità, di cui l'art. 119 è inequivocabilmente espressione, anche a tutela della coesione nazionale*”³⁹.

6. Profili d'incostituzionalità delle Province Regionali

³⁷ Vincenzo Cerulli Irelli, “La Provincia nell'attuazione e nel completamento del nuovo ordinamento costituzionale”.

³⁸ Si veda Corte Cost. n. 201/2010.

³⁹ Gian Candido De Martin, “I nodi per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta”, Amministrazione in Cammino, 10/10/2008.

Se si analizza la questione delle Province Regionali sotto l'aspetto squisitamente costituzionale nascono spontanei alcuni dubbi in ordine alla conformità statutaria, ovvero costituzionale, del disegno ordinamentale contenuto nella L.r. n. 9/86.

Per quanto concerne i Liberi Consorzi di Comuni, “*Lo Statuto non ci dice nulla rinviando alla fantasia dei politici e degli amministratori, alla loro capacità di produrre idee, programmi di azione, nuovi moduli operativi*”⁴⁰. E così, il legislatore siciliano con la L.r. n. 9/86, facendo un uso temerario della discrezionalità di cui gode, raggiunge due obiettivi: a) l'istituzione formale dei Liberi Consorzi di Comuni; b) la costituzione delle Province Regionali quali enti territoriali.

Non sembra irragionevole, in questa sede, affermare che la L.r. n. 9/86 è un atto di *mechanè*⁴¹ del legislatore regionale che, in un determinato contesto storico e politico, preferisce istituire l'ente territoriale Provincia, dribblando l'art. 15 dello Statuto, essendo quest'ultimo soggetto alla procedura di revisione aggravata richiesta dall'art. 138 della Costituzione, attesa la nota natura costituzionale dello stesso. Sarebbe stato, infatti, più conforme alla lettera dello Statuto e, probabilmente più opportuno, incardinare le Province in sede di Statuto, anche in sanatoria, cioè a seguito dell'approvazione della L.r. n. 9/86.

Ora, se non è dubitabile che una previsione normativa dello Statuto siciliano possa essere censurata dalla Corte Costituzionale, come si dirà più avanti, a *fortiori* sono potenzialmente denunciabili per incostituzionalità le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, le quali, sotto questo profilo, sono ritenute sullo stesso piano delle leggi statali⁴² e ciò ancorché le norme di attuazione degli Statuti speciali si ritiene operino ad un livello superiore a quello della legge statale⁴³.

Per quanto poi concerne la natura ed il contenuto delle norme di attuazione, va rilevato che la giurisprudenza della Corte costituzionale⁴⁴ ha precisato come queste non siano da qualificare alla stregua di norme di mera esecuzione dello Statuto regionale, come se si trattasse di semplici regolamenti esecutivi. Al contrario, esse possono contenere norme primarie, ancorché di “*attuazione*” degli Statuti, e quindi rivestono carattere legislativo. Da tale carattere discende la necessità che il loro contenuto non sia in contrasto né con la Costituzione, e neppure con lo Statuto speciale, ma debbono, semmai, essere “*in aderenza*” al medesimo. Il concetto di “*aderenza*” può essere poi sottoposto al controllo della Corte Costituzionale proprio con riferimento al contenuto delle norme di attuazione e cioè verificando se le stesse siano contrarie o meno allo Statuto.

⁴⁰ Giovanni Pitruzzella in “L'alba della Sicilia”, Sellerio editore, Palermo, 1996.

⁴¹ Una *mechanè* (*mēkhanē*) era una sorta di gru usata nel teatro greco, in particolare nel V e IV secolo a.C. Composto da bracci di legno e da un sistema di pulegge, questo marchingegno teatrale era usato per sollevare in aria gli attori, simulandone il volo. Era sicuramente in grado di sollevare almeno due persone e trasportarli nel mezzo dell'orchestra, oppure sopra la skenē. Proprio per questo motivo, la *mechanè* era spesso usata per simulare l'intervento di un dio sulla scena, da cui l'espressione latina *Deus ex machina* ("Dio dalla macchina") (Wikipedia).

⁴² Corte Cost. 14 luglio 1956 nn. 14, 15, 16; 16 luglio 1956 n. 20; 19 luglio 1956 n. 22; 26 gennaio 1957 n. 15; 18 maggio 1959 n. 30, etc.

⁴³ Corte Cost. 18 maggio 1959 n. 30, Corte Cost. n. 13/1974.

⁴⁴ Corte Cost. Sent. n. 20/1956.

Corollario di questo ragionamento è che la L.r. n. 9/86, pur essendo una legge di rango superiore a quello ordinario, in quanto attuativa di una previsione dello Statuto siciliano, ben può essere modificata e/o integrata dal legislatore regionale in qualsiasi momento.

C'è però da dire che l'evoluzione del quadro ordinamentale comunitario e costituzionale, come sopra illustrato, se per un verso ha reso decisamente più sopportabile l'eventuale incostituzionalità di cui è, verosimilmente, affetta la L.r. n. 9/86, dall'altro ha creato una rete di protezione costituzionale attorno all'ente territoriale "Provincia Regionale"⁴⁵. Si potrebbe quindi sostenere che la L.r. n. 9/86, più che una norma di attuazione *contra statutum* o anche apparentemente *secundum legem*, sia qualificabile *praeter legem*.

Tuttavia, la Corte costituzionale, sempre nella citata decisione n. 20/1956⁴⁶, si è posta il problema delle norme di attuazione *praeter legem*, o anche apparentemente *secundum legem*, risolvendolo testualmente come segue: "*Se poi le norme di attuazione siano praeter legem, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto. Laddove, infine, si tratti di norme secundum legem, è ovvio che se esse, nel loro effettivo contenuto e nella loro portata, mantengano questo carattere, non è a parlarsi di illegittimità costituzionale, ma sarebbe pur sempre da dichiararsene la illegittimità nel caso che esse, sotto l'apparenza di norme secundum legem, sostanzialmente non avessero tal carattere, ponendosi in contrasto con le disposizioni statutarie e non essendo dettate dalla necessità di dare attuazione a queste disposizioni*".

La L.r. n. 9/86, attuativa dell'art. 15 dello Statuto siciliano, appare quindi, *prima facie*, "*contra statutum*" poiché, in luogo di Liberi Consorzi di Comuni - enti pubblici non territoriali dotati di autonomia amministrativa e finanziaria – sono stati istituiti enti territoriali dotati non solo di autonomia amministrativa e finanziaria ma anche di autonomia politica. Essa quindi ha ampliato decisamente la sfera di autonomia regionale, ma ciò ha fatto vulnerando non solo la lettera, quanto e soprattutto lo spirito della disposizione costituzionale statutaria, che fonda il proprio modello di organizzazione istituzionale delle Autonomie locali sui Comuni e su articolazioni degli stessi quali sono i Liberi Consorzi di Comuni, senza alcuna intenzione di alterarne il disegno ordinamentale. La Corte Costituzionale, in proposito, ha sempre affermato che "*la capacità additiva si esprime pur sempre nell'ambito dello spirito dello Statuto e delle sue finalità e – come s'è pure rilevato – nel rispetto dei principi costituzionali*"⁴⁷.

Lo Statuto speciale siciliano (come gli altri del resto), è una norma di rango costituzionale (art. 116, comma 1, Cost.) approvata e modificabile secondo il procedimento speciale di cui

⁴⁵ La consapevolezza di un mutato quadro ordinamentale rispetto alla previsione dei Liberi Consorzi di Comuni contenuta nell'art. 15 dello Statuto si evince dalla Circolare applicativa della L.r. n. 9/86 emanata dall'Assessorato Reg.le agli Enti locali che così recita: "*La nuova provincia conserva la connotazione associativa dei comuni, ma rimarca necessariamente, in linea con l'evoluzione dottrinale di interpretazione dei principi costituzionali circa l'ordinamento degli enti locali e l'attuazione dello stato sociale, le componenti essenziali del territorio e di polo di direzione (che comporta l'individuazione fisica del centro operativo: il capoluogo) per lo sviluppo economico-sociale delle comunità che racchiude, per la formazione ed attuazione della programmazione regionale, per la razionale organizzazione delle strutture dei servizi e per l'attuazione del decentramento regionale ed anche statale*".

⁴⁶ Confermata da ultimo con sent. n. 353/2001.

⁴⁷ Corte Cost. nn. 212/1984, 213/1998.

all'articolo 138 Cost.⁴⁸. Non sarebbe quindi ammissibile che una fonte di rango subordinato, qual'è la norma di attuazione n. 9/86, possa modificare una normativa di rango costituzionale.

A giustificazione della legittimità costituzionale della L.r. n. 9/86 neppure potrebbe invocarsi una sorta di tacita consuetudine ovvero di convalida per decorso del tempo. Si tratterebbe infatti, in ambedue i casi, di istituti o fonti di integrazioni sconosciute al livello di norme costituzionali e comunque inammissibili in un sistema a costituzione rigida.

In altri termini non sembrerebbe possibile sostenere che la sussistenza delle Province Regionali per oltre 25 anni costituirebbe di per sé una riprova della sua costituzionalità. Infatti non può ritenersi che la permanenza di una norma nell'ordinamento, per un periodo più o meno lungo, costituisca garanzia di costituzionalità, come dimostrano gli esempi dei Consigli comunali e provinciali in tema di contenzioso elettorale amministrativo (Corte Cost. n. 93/1965), dei Consigli di prefettura (Corte Cost. n. 55/1966) o, ancora, delle giunte provinciali amministrative (Corte Cost. n. 30/1967).

5. I Liberi Consorzi di Comuni

La mal digerita Provincia Regionale voluta dalla L.r. n. 9/86, in presenza di avversità atmosferiche come quelle che caratterizzano il clima delle politiche pubbliche da qualche anno a questa parte, ha ri-animato l'idea di riprendere testualmente l'originaria disposizione normativa contenuta nell'art. 15 dello Statuto siciliano, sostituendo le attuali Province Regionali con, i mai istituiti, Liberi Consorzi di Comuni.

Il modello dei Liberi Consorzi di Comuni non risulta normato se non attraverso l'impropria disciplina contenuta nella L.r. n. 9/86. Tuttavia, l'ordinamento conosce già tale istituto sia per quanto concerne i Consorzi di enti locali su base volontaria che quelli obbligatori disegnati direttamente dal legislatore per la gestione associati di funzioni e/o di servizi.

Il Consorzio di enti locali su base volontaria, previsto dall'art. 31 del D.lgs. n. 267/2000 e per l'ordinamento siciliano dall'art. 25 della L. n. 142/90 recepito con modifiche con l'art. 1, comma 1, lett. e), della L.r. n. 48/91, è definito come un ente non territoriale dotato di personalità giuridica, avente natura associativa e strumentale rispetto agli enti che vi partecipano⁴⁹. L'ente consortile costituisce una entità soggettiva autonoma e distinta dai singoli Comuni che ne fanno parte, sicché ogni attività svolta dai propri organi va imputata esclusivamente all'ente che essi rappresentano e non ai vari soggetti che di questo fanno parte e che hanno contribuito a costituire, pertanto *“l'ente consorziale gode di propria soggettività”*⁵⁰.

La fattispecie del consorzio obbligatorio è quella, ad esempio, prevista per la gestione integrata dei servizi idrici ed ambientali connessi al ciclo dei rifiuti. Una fattispecie di consorzio obbligatorio è anche quella prevista in Sicilia per la gestione delle Aree di Sviluppo Industriale⁵¹.

⁴⁸ v. per la Sicilia l'art. 41 *ter* dello Statuto, aggiunto dall'art. 1 della L. Cost. 31 gennaio 2001 n. 2.

⁴⁹ Si veda “L'ordinamento degli enti locali, IPSOA, II° ed..

⁵⁰ Tar Lombardia, sent. n. 644/1993.

⁵¹ Per un approfondimento specifico si consenta il rinvio a Massimo Greco, “Il recesso di un Comune siciliano dal Consorzio Area di Sviluppo Industriale in attesa dell'annunciata riforma”, su “Norma”, quotidiano d'informazione giuridica, pubblicato su internet all'indirizzo <http://www.norma.dbi.it/index.jsp>, 14/09/2010; su Lexambiente – Rivista giuridica sull'ambiente pubblicata su internet all'indirizzo www.lexambiente.it, 27/09/2010; su “Persona e Danno” – Rivista giuridica elettronica, pubblicata su internet all'indirizzo www.personaedanno.it, 13/10/2010; su Diritto & Diritti

La caratteristica comune a tutti i consorzi, sia volontari che obbligatori, è quella di non poter contare sulla rete di protezione costituzionale, invece prevista per gli enti locali, in quanto sprovvisti del requisito dell'autonomia politica sotteso allo *status* di ente di governo territoriale. Infatti, *“Il Consorzio d’ambito (quantunque composto dai Comuni rientranti nell’A.T.O.) non può essere annoverato tra gli enti dotati di <<autonomia>> costituzionalmente protetta”*.⁵² Per l’esatto contrario si registra un precedente giurisprudenziale secondo cui *“gli enti locali non possono farsi rientrare nel concetto di enti pubblici regionali o vigilati dalla Regione, trattandosi di enti autonomi che nella legislazione regionale vengono generalmente indicati come <<enti locali territoriali>>”*⁵³

In attesa di un nuovo intervento attuativo dell’art. 15 dello Statuto siciliano, il Libero Consorzio di Comuni, secondo l’attuale quadro legislativo e giurisprudenziale, può definirsi, sia sotto l’aspetto letterale, che strutturale e funzionale, un ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria al quale la legge affida l’esercizio di funzioni istituzionali orbitanti nell’area delle autonomie locali.

Sul piano della coerenza con il quadro istituzionale ed ordinamentale non può non rilevarsi la contraddizione che emergerebbe dall’introduzione dei Liberi Consorzi di Comuni. Tale modello organizzativo è infatti riconducibile al consorzio di funzioni, svolgendo esso funzioni istituzionali precipue degli enti locali trasferitegli dalla legge di attuazione dell’art. 15 dello Statuto siciliano ed essendo sostanzialmente un soggetto collettivo coincidente con l’insieme dei Comuni consorziati. Tuttavia, gli enti locali devono rispettare i termini previsti dall’art. 2, comma 186, lettera e) della legge n. 191/2009 che prescrive la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali. L’art. 16, comma 28, del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, prevede altresì che, al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, sia il Prefetto ad accertare l’eventuale inadempimento entro i termini stabiliti ed a comminare il commissariamento secondo le procedure di cui all’art. 8, commi 1,2,3 e 5 della L. n. 131/2003.

Orbene, trattandosi di un consorzio di Comuni reso obbligatorio da una legge regionale, questo sarebbe esonerato dal citato obbligo di soppressione, come opportunamente previsto dall’art. 2, comma 28 della L. n. 244/2008, tuttavia la contraddizione sotto il profilo strutturale e funzionale rimane. In sostanza, si pensa di introdurre nell’ordinamento siciliano una modalità organizzativa in controtendenza rispetto all’orientamento che si registra da qualche anno nell’ordinamento statale, che tende alla semplificazione amministrativa e alla soppressione di tutti gli enti di livello provinciale satellitari a Comuni, Province e Regioni.

Sotto il profilo della *governance*, appare evidente che il sistema è annoverabile tra quelli di 2° grado, atteso che il Consorzio è formato dai Comuni che, invece, essendo enti di governo locale godono di un rapporto di fiducia diretta ed esponenziale con le comunità amministrative. E, in questa prospettiva, non desta alcuna meraviglia che gli organi di governo del Consorzio siano espressione dei Comuni consorziati e non della società civile. Infatti, *“Il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell’autonomia, cui hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione”*. Non può ritenersi, invero, che quei principi non possano osservarsi, anche in caso di elezioni di secondo grado e, conseguentemente, non può

– Rivista giuridica elettronica, pubblicata su internet all’indirizzo <http://WWW.diritto.it>, ISSN 1127-8579, 14/10/2010.

⁵² Tar Palermo, sez. I, 04/07/2008, n. 881.

⁵³ Tar Palermo, sez. I, 29/01/1996, n. 28.

escludersi la possibilità di siffatte elezioni, che, del resto sono prevedute dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (art. 83)⁵⁴.

Se però, un siffatto sistema di *governance* non presenta alcun vizio di costituzionalità, essendo potenzialmente possibile, sul piano funzionale e della coerenza istituzionale i rilievi sono numerosi. Infatti l'impatto sull'ordinamento locale dopo 25 anni di sedimentazione di un modello fondato sulle Province Regionali sarebbe traumatico. In disparte il fatto che l'abolizione degli organi elettivi delle attuali Province Regionali produrrebbe risparmi assai limitati e costituirebbe solamente un pericoloso *vulnus* per la legittimazione democratica delle istituzioni locali; nei Liberi Consorzi di Comuni verrebbe azzerato il confronto tra le forze politiche, essendo rappresentate solo quelle di appartenenza dei sindaci e venendo a mancare il luogo principale di tale confronto a livello territoriale: il Consiglio Provinciale. Del resto, *“E' difficilmente negabile che la scelta popolare diretta del Capo dell'esecutivo non mediata dai partiti...instaura circuiti di legittimazione e di responsabilità politica in qualche misura autonomi, e quindi conduce ad una più marcata personalizzazione della politica ed alla valorizzazione del ruolo delle istituzioni a scapito di quello delle forze politiche”⁵⁵*. Ancora, sull'importanza della funzione elettiva degli organi della Provincia, è stato già detto che *“Matura quindi la natura di ente elettivo rappresentativo, perché ci si convince sempre più che non c'è capacità di governo senza rappresentanza eletta, senza rendere conto agli elettori di come si governa”⁵⁶*. Il modello elettivo del sistema di *governance* di qualsiasi organizzazione pubblica ha refluenze anche sul grado di partecipazione del cittadino al processo di costruzione della decisione pubblica locale. Il ruolo della partecipazione dei cittadini alle articolazioni territoriali del potere pubblico può subire oscillazioni in relazione al concreto riparto di competenze stabilito, *“ma deve, (ovunque) mantenere il medesimo significato e la medesima <<dignità>>”⁵⁷*.

In teoria, è anche possibile immaginare un sistema di “enti intermedi” costituiti da Consorzi di Comuni, con i medesimi Uffici delle soppresse Province Regionali, atteso che forme di coordinamento intercomunale sono state sperimentate in quelle realtà che per l'assenza di un livello intermedio tra i Comuni e la Regione (o lo Stato) affidano ai “consorzi di comuni” i compiti di gestione di aree territoriali che comprendono diversi municipi (*i syndicats de comune* in Lussemburgo), ma l'esperienza (almeno quella siciliana) ci dice che mettere d'accordo tra loro 20 o 100 Comuni della stessa area per esercitare insieme delle funzioni è assai complicato, e non è detto costi meno che mantenere tali funzioni in capo ad enti territoriali autonomi come le attuali Province Regionali. Infatti *“i modelli associativi sopra descritti non risolvono sempre in modo convincente la questione fondamentale dei rapporti tra l'Ente associativo e le rispettive rappresentanze locali, soprattutto in sede di adozione delle scelte di governo”⁵⁸*. Basti pensare alla recentissima esperienza dei consorzi e società d'ambito per la gestione integrata dei rifiuti che in Sicilia ha già maturato un debito di oltre un milione di euro, per il quale il Governo regionale è ancora impegnato ad accendere uno specifico mutuo bancario.

In realtà un livello istituzionale intermedio alla cui cura sono (o saranno) affidati fondamentali funzioni amministrative di area vasta come quelle sopra illustrate, al di là della denominazione, non può essere configurato sulla base di una sorta di modello consortile di Comuni, ma come un vero e proprio ente autonomo di governo della comunità provinciale, *“...in grado di*

⁵⁴ Corte Cost. sent. n. 96/68.

⁵⁵ Giovanni Pitruzzella, “Se il Presidente val meno di un Sindaco”, Cronache Parlamentari, gennaio/2000.

⁵⁶ Giuseppe Campos venuti, Relazione all'Assemblea Nazionale dell'U.P.I. sul tema “Identità e ruolo della Provincia nel sistema delle autonomie”, Palazzo Doria Pamphili, Roma 6-7/10/1994.

⁵⁷ Simone Pajno, “L'adeguamento automatico degli Statuti speciali”, Federalismi.it, n. 23/2008.

⁵⁸ Marco Mordenti e Pasquale Monea, “Le unioni di Comuni, dall'unità d'Italia alla manovra di ferragosto”, LexItalia, n. 9/2011.

*effettuare scelte politico-amministrative legate realmente ad una visione unitaria del territorio provinciale, e non frutto di mere mediazioni tra i (sindaci dei) comuni ricompresi nella provincia*⁵⁹, anche perché, il Libero Consorzio di Comuni rimane pur sempre un diverso modo di essere dei Comuni.

Secondo questo ragionamento è quindi da respingere l'ipotesi, da taluni profilata, di una possibile (ri)configurazione della Provincia Regionale quale livello istituzionale a carattere prevalentemente consortile, con rappresentanza di secondo grado, atteso che la perdita dello *status* di ente territoriale inciderebbe inevitabilmente sul principio di autonomia previsto dall'art. 5 della Costituzione. Si tratta, pertanto, di un ente costituzionalmente garantito, che andrebbe sottratto alla disponibilità anche del legislatore siciliano.

La semplificazione amministrativa, il cui percorso è stato avviato nelle finanziarie degli ultimi anni anche dal legislatore siciliano, non può consistere nel riconoscimento di una valenza consortile del livello intermedio, in sostituzione delle ordinarie forme dell'associazionismo locale, che rappresentano invece l'approdo naturale della ricerca dell'adeguatezza da parte degli enti di base per l'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite.

Orbene, se è vero che per definire la natura, (più o meno necessaria) della forma consortile o associativa si deve guardare non tanto all'esistenza o meno di una previsione costituzionale che ne indichi la necessità, quanto alla funzione servente o meno dell'ente ad un interesse costituzionalmente protetto, è anche vero che una visione priva di pregiudizio ed aperta laicamente al confronto porta certamente a sposare più la tesi di chi ritiene indispensabile un adeguamento dell'attuale architettura istituzionale con particolare riferimento al sistema di riparto delle Autonomie locali, avendo però presente un avvertenza metodologica: *“La dimensione, i confini sono qualche cosa di adattabile nel tempo, senza che però questo significhi stravolgimento, o messa in discussione, o crisi permanente, o incertezza sul ruolo e sull'importanza del governo locale”*⁶⁰.

Un'ipotesi di riforma del settore deve quindi tenere conto del profilo necessariamente organizzativo e funzionale di siffatta prospettiva, pena lo scontrarsi con organizzazioni obsolete e non in grado di fornire servizi efficienti.

6. La bussola costituzionale per l'introduzione dei Liberi Consorzi di Comuni

Nulla vieta, comunque, alla Regione Siciliana di ri-disciplinare le autonomi territoriali, e per fare questo deve necessariamente partire da quanto prevede lo Statuto e quindi dal più volte citato art. 15. Ma l'avvertenza è d'obbligo quando si tratta di ordinamenti giuridici a fini generali (dunque politici) in grado di definire un proprio indirizzo politico anche diverso rispetto a quello regionale.

Infatti se sulle Province Regionali, come configurate dalla L.r. n. 9/86, incombe lo spettro dell'incostituzionalità per i motivi sopra illustrati, non è così semplice ipotizzare l'introduzione, *sic et simpliciter*, dei Liberi Consorzi di Comuni senza rischiare d'incorrere nei medesimi rischi d'incostituzionalità. Ma poiché non si conosce il progetto di sviluppo attuativo di detti Consorzi⁶¹, il riferimento normativo dal quale partire rimane quello della previsione di cui all'art. 15 dello Statuto

⁵⁹ Gian Candido De Martin, “Un Ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia”, Amministrazione in Cammino.it, 08/05/2009.

⁶⁰ Francesco Meloni, Relazione all'Assemblea Nazionale dell'U.P.I. sul tema “Identità e ruolo della Provincia nel sistema delle autonomie”, Palazzo Doria Pamphili, Roma 6-7/10/1994.

⁶¹ Ad oggi non risulta depositato il disegno di legge annunciato dal Governatore Lombardo, mentre risultano presentate all'A.R.S. due distinte ipotesi di legge a firma dell'On. Barbagallo e dell'On. Speciale.

siciliano, salvo ritornare sull'argomento non appena si conoscerà ufficialmente l'eventuale disegno di legge.

Anche se datato e, verosimilmente superato dal nuovo quadro istituzionale in materia di autonomie locali, appare azzardato sostenere che l'art. 15 dello Statuto siciliano è incostituzionale. Come affermato dalla Corte Costituzionale⁶² un istituto disciplinato da uno Statuto regionale, approvato con legge costituzionale, per definizione non può essere di per sé contrastante con la Costituzione, ma ciò non toglie che anche la legge costituzionale (come lo Statuto speciale regionale) possa essere soggetta al sindacato di legittimità costituzionale⁶³. Condivisibile è pertanto l'affermazione, recentemente sostenuta in dottrina, secondo cui, *“Chi ritiene i liberi consorzi comunali incostituzionali dovrebbe giocoforza allora ritenere di trovarsi di fronte ad una norma costituzionale incostituzionale, nonostante nessuno finora l'abbia dichiarata tale (com'è successo, per altre disposizioni statutarie, quali ad esempio quelle sull'Alta Corte siciliana)”*⁶⁴. Pertanto, l'art. 15, come del resto tutti gli altri articoli che compongono lo Statuto siciliano, è costituzionalmente legittimo fino a prova contraria, cioè fino a quando la Corte Costituzionale non dovesse dichiararne l'illegittimità come ha già fatto, nel tempo, per altre disposizioni.

Corollario di questa affermazione è che il legislatore regionale è abilitato ad intervenire sulla legge che ha dato attuazione alla previsione dello Statuto contenuta nell'art. 15, cioè sulla L.r. n. 9/86. In questa prospettiva però, una rigorosa proposta di modifica della L.r. n. 9/86, ancorché istitutiva solo formalmente dei Liberi Consorzi, deve muoversi guardando, come stella polare, al citato principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione nonché a quelli espressi nell'art. 118 Cost, come recepiti dalla L.r. n. 10/2000, con particolare riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Infatti, lo Statuto siciliano, pur anteriore alla Costituzione, prevede similmente (articolo 14, comma 1) che la competenza legislativa primaria si esercita nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Non si è mai dubitato quindi che la competenza primaria della Regione siciliana dovesse osservare i principi della Costituzione⁶⁵, così come anche i principi fondamentali delle leggi di riforma economico-sociale⁶⁶. Peraltro, pur nel mutato assetto, la Corte non ha mancato di sottolineare come, *“nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'articolo 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (articolo 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (articolo 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”*⁶⁷.

⁶² Corte Costituzionale 27 maggio 1961, n. 8.

⁶³ Corte Cost. n. 38/1957 sull'Alta Corte siciliana e n. 6/1970 sulla responsabilità penale avanti all'Alta Corte del Presidente della Regione.

⁶⁴ Salatore Curreri, “Sì dallo Statuto ai Liberi Consorzi tra Comuni”, *Giornale Di Sicilia*, 22/11/2010.

⁶⁵ Corte Cost. sent. nn. 66/1964, 115/1972.

⁶⁶ Corte Cost. sent. nn. 545/1989, 4/2000, 314/2003.

⁶⁷ Corte Cost., sent. n. 274/2003.

In tale contesto andrebbe altresì garantito il principio *“troppe volte accantonato, della necessaria aderenza dell’ente ad una comunità di base”*⁶⁸. In disparte ogni ulteriore considerazione in ordine alla evidente difficoltà di sconvolgere un assetto consolidato di rapporti non solo burocratici tra i diversi livelli di governo che gravitano sul medesimo territorio, con il rischio più che fondato di un accentramento regionale in contrasto con le previsioni di cui all’art. 5 della Costituzione.

Inoltre, in riferimento alle problematiche rilevate e di non agevole soluzione, che emergono anche dal nuovo Titolo V°, e con riferimento alla questione in esame, sembra opportuno chiedersi, in primo luogo, se, a fronte, dell’ampliamento delle competenze legislative regionali derivante dalla attribuzione di competenza generale residuale, non debba contrapporsi, anche per le Regioni a Statuto speciale, la riserva di legislazione esclusiva a favore dello Stato così come elencata all’articolo 117 secondo comma. Al riguardo, la Corte Costituzionale ha pronunciato alcune decisioni in cui si afferma che il nuovo Titolo V non si applica alle Regioni a Statuto speciale, se non nelle parti che prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite⁶⁹.

Con particolare riferimento alla materia dell’ordinamento degli enti locali nelle Regioni a Statuto speciale, la Corte Costituzionale nella sua giurisprudenza⁷⁰ ha ammesso che il legislatore regionale possa (nei differenziati ambiti lasciati dalle disposizioni costituzionali o statutarie), in presenza di esigenze di carattere generale, articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una sfera adeguata di funzioni. In particolare, la medesima Corte⁷¹ ha affermato che una disposizione come quella di cui all’art. 5 della Costituzione certamente impegna la Repubblica, e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie, ed ha anche aggiunto che le leggi regionali possono bensì regolare l’autonomia degli enti locali, ma mai comprimere fino a negarla. Analogamente, si è ritenuto doveroso il *“coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento”*, in considerazione *“dell’originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta”*⁷².

Ciò significa che la Regione Siciliana non è vincolata all’osservanza di un specifico modello istituzionale analogo alla legislazione statale per disciplinare l’assetto degli Enti locali ma, come già affermato per la consorella Regione Friuli-Venezia-Giulia, *“deve rispettare il principio autonomistico o – meglio ancora – tramite le sue autonome determinazioni <<deve favorire la piena realizzazione dell’autonomia degli enti locali>>”*⁷³, utilizzando il criterio storico per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale per *“quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico”*⁷⁴. Peraltro è da respingere la “definizione stipulativa” secondo cui l’autonomia della Regione Siciliana ricomprende solo tutto ciò che deve essere garantito nei confronti delle potestà spettanti ai livelli di governo superiori, ma non tutto ciò che permette di comprimere l’autonomia del livello di governo inferiore.

E poiché gli enti espressione di “autonomia” sono quelli che consentono di partecipare alla adozione di decisioni, incidendo nei processi di deliberazione pubblica che li riguardano, un’ipotesi

⁶⁸ Aldo Loiodice, “Ridefinizione del ruolo delle province nel sistema degli enti locali”, Federalismi.it, 11/09/2009.

⁶⁹ Corte Cost. ord. n. 377/2002, decisioni nn. 408/2002, 533/2002, 48/2003, 103/2003.

⁷⁰ Corte Cost. sent. nn. 378/2000, 286/97, 83/97.

⁷¹ Corte Cost. sent. n. 83/97.

⁷² Corte Cost. sent. n. 229/2001.

⁷³ Corte Cost. sent. n. 238/2007.

⁷⁴ Corte Cost. sent. n. 52/1969.

di riforma che vedrebbe espunte dall'ordinamento degli enti locali siciliani le attuali Province Regionali, intese quali enti di governo territoriale, troverebbe verosimilmente un ostacolo nell'art. 5 della Costituzione. Infatti, la citata sent. n. 83 della Corte Costituzionale è in grado di offrire un ulteriore elemento di riflessione sul punto. In essa si afferma che *“la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive”*.

Appare evidente la necessità, contenuta nel disegno costituzionale, di non consentire ad una parte dell'ordinamento (Regioni a Statuto speciale) di concretizzare attraverso l'uso autonomo della legislazione esclusiva, lesioni ai “principi di sistema”.

In tale contesto, importanti pronunciamenti, anche se sul piano più istituzionale che legislativo, si registrano con l'Intesa Interistituzionale formalizzata a Cagliari il 20/03/2003 tra tutte le Regioni a Statuto speciale e Province autonome con le rappresentanze degli enti locali dei rispettivi territori che è finalizzata a sancire un'interpretazione di favor per Comuni e Province in ordine all'estensione della garanzie di maggiore autonomia previste dal nuovo quadro costituzionale, e con alcuni ordini del giorno approvati al Senato il 27/05/2003 contestualmente all'approvazione della L. cost. n. 3/2001 a beneficio degli enti locali ricompresi nelle Regioni a Statuto speciale, *“tenendo conto che le autonomie più a rischio non dispongono di forme di garanzia ad hoc, quale l'accesso alla Corte Costituzionale, previste invece in altri ordinamenti (come Germania e Spagna) e postulate, tra l'altro, in documenti sovranazionali di particolare rilievo, come la Carta europea dell'autonomia locale del 1985”*⁷⁵.

7. Il rischio di un neocentralismo regionale

A parte l'ultimo intervento legislativo a favore delle Province Regionali previsto dalla L.r. n. 9/2010, si registra nell'ultimo decennio un'inversione di tendenza volta non solo a non riconoscere alle Province Regionali quanto prescritto e prefigurato dalle su citate normative, ma a depotenziare il livello intermedio del sistema delle Autonomie locali a favore di un policentrismo favorito dalla moda delle privatizzazioni formali, da facili esternalizzazioni di servizi e, soprattutto, da un più che fondato rischio di un neocentralismo regionale.

E' un fenomeno diffuso tra le Regioni a Statuto speciale in cui l'autonomia normativa in materia rappresenta un'arma a doppio taglio per gli Enti locali. Nel senso che gli Enti locali sono fin troppo spesso dipendenti dalla volontà legislativa delle Regioni di riferimento che, come nel caso siciliano, possono rappresentare modelli d'innovazione istituzionale in un determinato momento storico⁷⁶, così come possono perdere, con un solo tratto di legge, il proprio status in altri momenti storici⁷⁷. Una visione regionocentrica è tutt'altro che minoritaria, soprattutto dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 2/93 che, com'è noto, ha stabilito che in tutte le Regioni a Statuto speciale, l'ordinamento e le funzioni degli enti locali debba dipendere da decisioni legislative delle medesime Regioni. Basti pensare, da ultimo, alla difficoltà di dar vita nell'ordinamento siciliano, al consiglio delle autonomie previsto dall'art. 123 della Costituzione, mentre continua a prevalere una vecchia concezione di Conferenza Regione-Autonomie locali gestita dalla medesima Regione, in cui gli enti locali finiscono per essere meri interlocutori.

⁷⁵ Gian Candido De Martin, “Le garanzie per gli Enti Locali nelle Regioni a Statuto speciale”, dispensa per la S.S.P.A.L.

⁷⁶ In più occasioni la L.r. n. 9/86 è stata indicata come una legge innovativa ed anticipatrice di nuovi scenari istituzionali nel campo delle Autonomie locali.

⁷⁷ E' nota infatti la posizione del Governatore Lombardo della Regione Siciliana di modificare la L.r. n. 9/86 restituendo le funzioni amministrative ai Liberi Consorzi di Comuni in attuazione dell'art. 15 dello Statuto siciliano.

Non c'è nessuna ragione perché la provincia Regionale non debba diventare pienamente un ente di governo territoriale, *“né tanto meno alcuna ragione per cui debba sopravvivere la supremazia regionale nelle forme del passato”*⁷⁸.

Da più parti tale rischio risulta paventato e scongiurato. Diffuse sono le osservazioni di studiosi ed addetti ai lavori: *“L'apertura immediata di una tavolo istituzionale, anche rivalorizzando la <<Conferenza Regione-Autonomie Locali>>, potrà impedire che al centralismo dello Stato si sostituisca il centralismo di una Regione tuttofare, che ancora elargisce persino i contributi ai Comuni per le feste paesane e li elargisce ad personam”*⁷⁹. Peraltro, c'è anche chi sostiene che, *“la semplificazione strutturale regionale ed il decentramento o meglio valorizzazione delle autonomie locali sono contraddetti da iniziative legislative contrarie (cfr. la normativa emanata in tema di riforma del turismo: legge regionale 15 settembre 2005, n. 10 e successive modifiche) nonché da esternalizzazioni varie di funzioni e servizi con la costituzione di società partecipate”*⁸⁰. D'altra parte, *“Questo è il compito e il dovere di ogni legislazione regionale: realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile e non un neocentralismo regionale”*⁸¹.

Inoltre, il nuovo contesto istituzionale caratterizzato dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione porta ad affermare che, *“L'effetto naturale del federalismo fiscale è quello di favorire una naturale processo di riunificazione delle competenze in capo al soggetto che meglio è in grado di disciplinarle, amministrarle e gestirle. Il rischio di un neo centralismo regionale deve quindi essere evitato proprio per massimizzare il circuito virtuoso che il federalismo fiscale può avviare”*⁸². Quindi, *“niente decentramenti fittizi, virtuali, o viziati già sul nascere, ma deleghe reali, per esorcizzare ed allontanare il rischio di un centralismo regionale che si sostituisca al vecchio centralismo statale”*⁸³.

8. Considerazioni finali

Secondo un'indagine condotta nell'anno 2008 dalla Facoltà di Economia Giorgio Fuà dell'Università Politecnica delle Marche circa il 95% degli italiani ritiene che comunque le cose non possono restare come sono attualmente nell'architettura degli enti locali. La “saggezza popolare”, prima di passare alla tentazione populistica che troppo felicemente si sposa con la politica delle emozioni⁸⁴ (abolizione delle Province 50% circa), suggerisce una chiara redistribuzione razionale delle funzioni tra la galassia di enti pubblici a rilevanza locale (80%) accompagnata da una riduzione del numero dei consiglieri regionali, provinciale e comunali (77%).

Si potrebbe quindi cominciare da questi suggerimenti, aggiungendo l'accorpamento delle competenze in capo alle Province Regionali, ancora oggi sparpagliate tra ambiti territoriali e consorzi vari che non hanno una diretta legittimazione democratica e la sostituzione delle Province Regionali di Palermo, Messina e Catania con le Aree Metropolitane, la cui istituzione risulta arenatasi per volontà esclusivamente politica. Per non parlare poi della possibilità che *“siano*

⁷⁸ Omar Chessa, “L'Autonomia locale nelle regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma”, *Diritto@Storia*, n. 7/2008.

⁷⁹ Salvatore Currao, “Il ruolo della Provincia Regionale nel nuovo assetto dei poteri locali a seguito della riforma del Titolo V° della Costituzione”, *LexItalia.it*, n. 12/2003.

⁸⁰ C. Sirna, A. Sirna e M. Sirna, “Assetto locale in Sicilia, espletamento dei servizi fondamentali e art. 97 della Costituzione. Obiettivi da perseguire. Riflessioni”, *Diritto.it*, 25/06/2009.

⁸¹ Lorenzo Ria, “Il ruolo della Provincia nel processo di riforma dello Stato”, *Giust.it*, n. 6/2003.

⁸² Carlo Rapisavoli, “La soppressione delle Province nella manovra estiva – Decreto legge 13/08/2011 n. 138.

⁸³ Angelo Brocato, “La devoluzione delle Province” *L'Euromediterraneo*, febbraio-marzo 2003, Palermo.

⁸⁴ Delors, 1996.

*proprio le Province gli enti naturalmente destinati ad accompagnare il disegno di fusione dei piccoli comuni, avviato dalla manovra estiva 2011*⁸⁵. D'altra parte *“le dinamiche sociali ed economiche impongono una istituzione a maglie territoriali e di bacino dei servizi ben più ampio di quelle esercitabili a livello comunale”*⁸⁶. In questa prospettiva va certamente condivisa l'affermazione di chi ritiene che un'operazione di questo tipo *“sarebbe un bel segnale di razionalità democratica da poter lanciare per restituire maggior fiducia tra cittadini e ceto politico-istituzionale locale, il quale, in molti casi, non è apparso migliore di quello nazionale”*⁸⁷.

Come ha recentemente e autorevolmente affermato il Prof. Valerio Onida (già Presidente della Corte Costituzionale), *“sono lontani i tempi in cui si diceva che le Province servivano solo per strade, manicomi e assistenza agli illegittimi”*⁸⁸. Invero, *“Intervenire sull'organizzazione della pubblica amministrazione a soli fini di risparmio può determinare effetti collaterali indesiderati e, soprattutto, rischia di sottovalutare i maggiori effetti benefici anche in termini di risparmio che possono provenire da una riorganizzazione della pubblica amministrazione che presti più attenzione all'efficacia e all'efficienza delle azioni e gestioni, valutando nel merito e da un punto di vista qualitativo l'utilità di certi enti”*⁸⁹. Peraltro, *“Non si può cambiare la Costituzione ad ogni campagna elettorale, vanificando con continui ripensamenti un percorso su cui l'intero Paese si è indirizzato, facendo delle Province un presidio fondamentale della Repubblica delle Autonomie”*⁹⁰.

Ancora, *“Pensare di far cassa con una misura di questo tipo sembra solamente una concessione alla <<pancia>> degli elettori...un consiglio provinciale ed un presidente della provincia (tra l'altro eletto direttamente) è, al di là delle argomentazioni populistiche e demagogiche, sottoposto ad un controllo essenziale in democrazia, quello rappresentato dalla scadenza elettorale; la nomina in un'autorità d'ambito, no”*⁹¹. E comunque, *“Una provincia rimane una provincia, anche se la si degrada, le si cambia il nome e la si imputa ad altri”*⁹².

Inoltre, lo scenario in cui operano gli enti locali è quello del federalismo fiscale come attuato anche dal D.lgs. n. 216/2010 che, in materia di costi e fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province, all'art. 5 prescrive la redazione di specifici questionari, pena il taglio di tutti i trasferimenti finanziari. In questo quadro, la riduzione decisa di tutti gli enti pubblici a valenza regionale e locale sparsi sul territorio d'ambito provinciale in uno al potenziamento della Provincia Regionale, rappresenta una prospettiva necessaria per l'effettivo sviluppo della sussidiarietà verticale.

Perché il sistema regga e mantenga il necessario rapporto di coerenza con il quadro comunitario e costituzionale sopra illustrato è necessario che ci si convinca sul fatto che un'adeguata e funzionale riforma del sistema delle autonomie locali non può che passare dalla valorizzazione piena e compiuta degli enti locali a partire dalla Provincia Regionale. Una nuova Provincia Regionale potrà rappresentare uno snodo essenziale anche del rapporto con le Autonomie Funzionali e con gli Enti di tendenza, a cominciare dalla Camera di Commercio, dall'Università,

⁸⁵ Luigi Oliveri, “Abolire le Province? Si risparmia poco”, Lavoce.info, 26/07/2011.

⁸⁶ Armando Sarti, “Province, calamita per i sindaci”, Il Sole 24Ore, 28/12/1998.

⁸⁷ Carlo Carboni, “Province, l'occasione dei tagli”, Il Sole 24Ore, 10/10/2008.

⁸⁸ Cfr. Valerio Onida, “Le Province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?”, Corriere della Sera, 23/07/2011.

⁸⁹ Fabio Gigliani, “Il taglio degli enti pubblici. Commento all'art. 1, c. 31, DL n. 138 del 2011”, Federalismi.it, n. 16/2011

⁹⁰ Carlo Rapisavoli, “Il ruolo delle Province in Italia – Il dibattito sulla loro abolizione: motivazioni fondate o mera speculazione politica?”, Diritto.it, 29/12/2008.

⁹¹ Federica Fabrizzi, “Quando lo slogan prevale: brevi considerazioni sulla riduzione delle province”, Federalismi.it, 19/08/2011.

⁹² Francesco Clementi, “Metà organi di governo, metà special districts”, Il Sole 24Ore, 09/09/2011.

dagli Enti Fieristici, dai Consorzi tematici, dai Gruppi di Azione Locale (G.A.L.), dalle Associazioni di categoria datoriali, dalle forse sociali, dagli ordini professionali ecc... Soggetti che – sottolinea De Rita⁹³ – guarda caso hanno tutti una connotazione provinciale, e che, se vogliono crescere e fare politica di area vasta, non possono fare riferimento né ai Comuni né alla Regione Siciliana. Del resto, se non ci fosse stata, ad esempio, la Provincia Reg.le di Enna sarebbe mai nata l'Università Kore⁹⁴?

La futura Provincia Regionale “sarà sempre meno ente intermedio e sempre più livello di governo strutturato per la pianificazione e la programmazione di area vasta, regista di sviluppo locale, artefice e perno di quelle politiche territoriali che, in Europa, da tempo hanno saputo creare condizioni di ripresa produttiva, di salvaguardia e valorizzazione dei distretti industriali, non limitati dal confine di un Comune né tali da compromettere l'autonomia di quest'ultimi”⁹⁵. Peraltro, la Provincia Regionale nei confronti della Regione Siciliana, “...può essere determinante per affrontare finalmente il problema del decentramento dell'ente regionale, immaginato anche in Costituzione essenzialmente come soggetto di legislazione, programmazione e coordinamento, più che di amministrazione attiva, e che invece nei fatti ha alimentato la progressiva costruzione di un apparato amministrativo spesso elefantico, burocraticamente simile al modello statale, cui si aggiunge una miriade di enti o società strumentali regionali, con una forte propensione all'accentramento e alla considerazione degli enti locali più come soggetti dipendenti, che non dotati di un'autonomia effettiva”⁹⁶.

Dunque, più che avventurarsi in un percorso costituzionalmente accidentato, quale potrebbe essere quello di introdurre a freddo nell'ordinamento regionale i Liberi Consorzi di Comuni, una scelta più saggia di politica istituzionale richiederebbe una sede di sperimentazione di più avanzate forme di autonomia locale, in cui la visione di una Provincia Regionale più “forte”⁹⁷, risponderebbe con nuovi e più ampie competenze alla <<domanda>> di un ente territoriale che, come abbiamo visto, non solo esiste, ma di cui si sente un crescente bisogno.

E tuttavia, per evitare di potenziare una Provincia Regionale, le cui fondamenta rimangono strutturalmente deboli per le motivazioni di carattere costituzionale sopra illustrate (paragrafo 6), nel contesto di un nuovo e compiuto disegno istituzionale del sistema delle autonomie locali in Sicilia non rimane altra strada che la revisione dello Statuto Speciale a partire proprio dall'art. 15.

⁹³ Giuseppe De Rita, “Le Province sono l'istituzione cardine dello sviluppo”, Le Province, luglio-agosto 2007.

⁹⁴ La Libera Università Kore è infatti nata dall'iniziativa della Provincia di promuovere corsi universitari decentrati attraverso la costituzione del Consorzio Ennese Universitario, deliberato dal Consiglio Provinciale di Enna il 21/06/1995.

⁹⁵ Silvano Moffa, “Della Provincia non si può fare a meno”, Alleanzanazionale.it, 23/07/99.

⁹⁶ Gian Candido De Martin, “La nuova provincia per semplificare e potenziare l'amministrazione locale”, Amministrazione in cammino.it,

⁹⁷ Riccardo Carpino, “Le Province: percezione sociale, ruolo e prospettive”, Federalismi.it, 06/02/2008.