

**A proposito dell'istituzione in Sicilia dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane:  
tutto è compromesso ma nulla è ancora perduto**

di Andrea Piraino\*

SOMMARIO: 1. Il processo di riforma della *governance* locale in Sicilia: una valutazione comparativa con la legge nazionale. 2. Il cambiamento di obiettivo della riforma nazionale ignorato dal legislatore siciliano. 3. Il disconoscimento del principio di sussidiarietà ed il formale ossequio al principio di autonomia. 4. La spinta a configurare il governo locale in modo federale e l'erronea scelta dell'elezione indiretta degli organi. 5. L'attribuzione a Consorzi e Città di funzioni di coordinamento e programmazione ma anche "di governo di area vasta". 6. La mancata considerazione dei Comuni macigno insormontabile sul percorso della riforma del governo locale. 7. L'unità della classe politica regionale e locale condizione indispensabile per un esito positivo della riforma.

**1. Il processo di riforma della *governance* locale in Sicilia: una valutazione comparativa con la legge nazionale**

Publicata 15 giorni dopo quella siciliana, n. 8 del 24 marzo 2014, che istituisce i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane, la legge nazionale n. 56 del 7 aprile 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", costituisce un *criterio di comparazione* imprescindibile per valutare non astrattamente ma nel concreto del processo di riforma in atto nel nostro Paese il secondo intervento legislativo della Regione siciliana (il primo era stato effettuato con la legge regionale n. 7 del 27 marzo 2013) sulla *governance* locale dei propri territori. Come scriveva qualche tempo fa Lucio Pegoraro, («Diritto comparato e studio del governo locale» in Giorgia Pavani e Lucio Pegoraro, a cura di, *Municipi d'Occidente. Il Governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli Editore, Roma, 2006, XXIII) infatti, «nel settore degli enti locali, [...] l'osservazione delle esperienze di altri ordinamenti è non solo utile, bensì indispensabile per comprendere le tecniche e le dinamiche della ripartizione di competenze tra centro e periferia, i

---

\* Università statale di Palermo.

profili organizzativi, i rapporti tra organi, il ruolo degli amministratori e dei funzionari, le modalità di erogazione dei servizi, le tipologie dei controlli, le tendenze in materia di collaborazione, il ruolo dei privati, l'evoluzione in tema di formazione della volontà degli enti, l'impiego di istituti di democrazia diretta e la loro incidenza nei processi decisionali, e via dicendo».

Naturalmente, qui non ci troviamo di fronte a due ordinamenti *estranei* fra di loro ma non c'è dubbio che l'autonomia speciale della Sicilia in questa materia fa configurare l'ordinamento locale delle altre Regioni disciplinato dallo Stato come *altro* e quindi assolutamente in grado di costituire termine di comparazione e di confronto da cui fare emergere analogie e differenze tra finalità e modelli istituzionali, istituti e sistemi organizzativi, ripartizione di funzioni e competenze, processi decisionali. Non solo. Ma poiché la legge nazionale 56/2014 si autoqualifica «grande riforma economica e sociale» (art. 1, comma 5) i suoi principi, come insegna una giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale, valgono come modello per la valutazione della regolazione almeno di Città ed aree metropolitane ma, al di là della terminologia, anche di liberi Consorzi comunali. E ciò soprattutto, poi, perché, come dice testualmente il comma 145, «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» la Regione siciliana deve adeguare il proprio ordinamento interno ai principi della medesima legge.

Insomma, sia perché è assolutamente utile al fine di capire la qualità della normazione che si analizza sia perché come abbiamo cennato la regolazione nazionale ad opera della cd. legge Delrio ne impone essa stessa non solo il confronto ma addirittura la modifica nei principi che dovessero divergere, la comparazione tra la legge siciliana 8/2014 di riforma del governo locale e quella nazionale 56/2014 di disciplina delle Città metropolitane, delle Province e delle Unioni e Fusioni di Comuni costituisce un obbligo metodologico ineludibile, privo di intenzionale malizia e funzionale ad una visione non angusta delle pubbliche amministrazioni locali sempre più caratterizzate da una crescente interazione collaborativa e cooperativa che si deve esplicitare in categorie omogenee. Viceversa, se si prescindesse dall'adottare una tale analisi comparativa sarebbe difficile poi cogliere non solo i profili analogici e gli aspetti differenziali tra l'ordinamento siciliano e quello nazionale ma anche e soprattutto le vere e proprie *défaillances* che punteggiano la legge regionale 8/2014.

A cominciare dalla peculiare circostanza che – dopo l'approvazione della legge 7/2013 che, secondo il Presidente della Regione Crocetta, aboliva le Province regionali ed in loro sostituzione istituiva i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane – siamo di fronte ad una nuova legge che, pur disciplinando gli aspetti relativi all'organizzazione dei liberi Consorzi e delle Città

metropolitane, ne differisce ancora una volta la definizione delle principali caratteristiche istituzionali. Basti pensare che non si stabiliscono quali sono le funzioni che dovranno essere esercitate rispettivamente da liberi Consorzi e Città metropolitane. Non si precisano quali saranno le risorse finanziarie ed il patrimonio immobiliare di cui potranno beneficiare i nuovi enti. Non si chiarisce se ed in che termini i liberi Consorzi saranno titolari di tributi propri o destinatari di trasferimenti statali e/o regionali. Così come non è chiaro come si dovrà gestire il delicatissimo tema del personale. Per non dire, infine, del problema del territorio delle Città metropolitane che vede accanto a quello di queste ultime il contemporaneo intervento dei liberi Consorzi che, seppure «nelle more dell'approvazione della nuova legge», continuano ad esercitare le funzioni già attribuite alle Province. In sostanza, la legge regionale 8/2014 ha rinviato ancora una volta tutta una serie di problemi che invece la legge nazionale disciplina. Ed oggi siamo ancora qui a cercare di capire quali saranno le linee portanti della riforma del governo locale in Sicilia quando già nel resto del Paese un nuovo ordinamento delle istituzioni locali è stato definito e comincia a profilarsi con linee di riorganizzazione che, per alcuni aspetti, possono e devono essere condivise ma chiaramente suonano come una clamorosa smentita di alcune delle scelte operate dalla Regione siciliana.

Il panorama, com'è intuibile, è particolarmente complesso e per questo cercheremo di procedere con ordine analitico rigoroso. Cominciando, innanzi tutto, dalla valutazione degli obiettivi, delle finalità che sono state avanzate a motivo dell'adozione di questa riforma.

## **2. Il cambiamento di obiettivo della riforma nazionale ignorato dal legislatore siciliano**

Com'è noto, la sfida a rivoluzionare l'assetto territoriale e l'organizzazione del governo locale nasce e si impone a livello nazionale negli anni 2010/2013 a causa di alcuni fattori riconducibili all'esplosione della crisi della finanza pubblica, alla progressiva espansione della recessione economica che sempre più intacca lo sviluppo e la coesione sociale, alla conseguenziale esigenza di rivedere la spesa degli apparati pubblici per eliminare gli sprechi diventati non più sostenibili, alla metamorfosi della politica che con sempre maggiore insistenza tende a proporsi come critica demolitoria dello *status* e del ruolo dei suoi tradizionali protagonisti partitici invece che come strumento per edificare una nuova prospettiva sociale e di sviluppo della Comunità. È infatti, con una serie di decreti legge – che vanno dal n. 2 del 25 gennaio 2010 «Interventi urgenti concernenti

enti locali e regioni» convertito con modificazioni dalla legge 26 marzo 2010 n. 42 al n. 78 del 31 maggio 2010 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n.122, dal n. 138 del 13 agosto 2011 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 al n. 201 del 6 dicembre 2011 «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, dal n. 95 del 6 luglio 2012 «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini» convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 al n. 69 del 21 giugno 2013 «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia» convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n.98 – che si afferma una normazione emergenziale sostanzialmente finalizzata al contenimento della spesa e che utilizza come strumento per attuare questo obiettivo il pur necessario riordino delle autonomie locali, individuate quali fonti di sprechi e di corruzione amministrativa.

In questa prospettiva, assunta con determinazione e senza tentennamenti all'interno di un rinato neo-centralismo statale, i contenuti della riforma degli ordinamenti locali diventano le modalità per ridurre i costi di funzionamento di Comuni e Province. Viene completamente abbandonato il disegno di attuazione della riforma costituzionale del 2001 per mezzo dell'adozione di una "Carta delle Autonomie" mirante principalmente ad attribuire le funzioni pubbliche in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art.118 Cost. e al suo posto viene prospettata, per controllare la spesa pubblica, una modalità neo-accentratrice della gestione delle politiche locali che è veramente preoccupante non solo e non tanto perché così facendo si accentua la dicotomia istituzioni-cittadini ma perché l'accentramento con il suo corollario di estraneazione degli obiettivi del governo dalla partecipazione e condivisione dei cittadini finisce per determinare una inevitabile ingovernabilità che penalizza e vanifica tutte le *chance* di sviluppo che, viceversa, si vorrebbero incrementare. In sostanza, emerge un indirizzo confuso e contraddittorio che espone le amministrazioni locali più che a semplificazioni e a riduzioni di costi a ulteriori inefficienze e sperperi.

Il dato, però, è così evidente che se ne accorge lo stesso legislatore nazionale il quale con il ddl. «Delrio», presentato nel luglio 2013 e tendente a circoscrivere le funzioni delle Province ed a modificarne il figurino istituzionale in enti di secondo grado con organi costituiti esclusivamente da sindaci, accantona l'obiettivo fissato con il d.l. 138 del 2011 di razionalizzare la spesa pubblica e

di superare il criterio della spesa storica e «detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni *al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*». Finalità che sarà poi confermata con l'adozione della legge 56/2014, che la eleva ad oggetto specifico del primo comma dell'art.1 mentre – ed è qui che dalla comparazione emerge tutto il paradosso – la Regione siciliana non si accorge o non capisce il cambiamento di indirizzo politico intervenuto a livello nazionale e, prigioniera dei suoi proclami propagandistici trasformati nella legge 7/2013, approva, appunto la legge regionale 8/2014 di istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane «*al fine [...] di conseguire riduzione dei costi della pubblica amministrazioni*».

Consegnando così in Sicilia la riforma del governo locale, invece che alla prospettiva del cambiamento istituzionale con una nuova e diversa organizzazione delle funzioni e delle loro modalità di gestione, al preminente obiettivo del contenimento della spesa pubblica. Obiettivo che se pur venisse realizzato non avrebbe la capacità di assicurare nessun reale beneficio alle dissestate finanze regionali che, sotto questo profilo invece, richiedono interventi radicali di ristrutturazione finanziaria del bilancio per rimettere a posto i conti e di rilancio dell'economia per estendere la base imponibile e potere aumentare la capacità fiscale dell'isola in una prospettiva di reale federalismo. Anzi, bisogna sottolineare che un processo di cambiamento della *governance* locale inquadrato in un'ottica economicistica finirebbe per aumentare la spinta dell'*anti-politica* perché – come già accennato –incrementa l'accentramento istituzionale con il suo allontanamento dai singoli territori dove sono insediate le Comunità locali le cui istituzioni (a cominciare dai Comuni) costituiscono il vero motore dello sviluppo ed accentua l'ingovernabilità che a lungo andare mette in pericolo la stessa coesione sociale.

In definitiva un obiettivo – questo di risparmiare «almeno cento milioni di euro» come ha affermato più volte il presidente della Regione siciliana, Rosario Crocetta – che non solo non è facilmente realizzabile ma che, addirittura, potrebbe determinare costi pubblici ancora maggiori e soprattutto di natura istituzionale. In particolare, se poi ad esso si affianca l'altro obiettivo costituito dal fine della legge reg. 8 /2014 di attuare i «principi sanciti dall'art. 15 dello Statuto della Regione siciliana».

### **3. Il disconoscimento del principio di sussidiarietà ed il formale ossequio al principio di autonomia**

E qui siamo all'altro e più grave errore di prospettiva perché, a differenza della «legge Delrio» che costruisce il nuovo sistema locale sulla base del principio di *sussidiarietà*, la legge siciliana con questo *ossequio* all'art. 15 dello Statuto siciliano opta per una filosofia ricostruttiva dell'ordinamento fondata sulla «più ampia *autonomia* amministrativa e finanziaria» (2° comma) e, nel quadro di tali principi, ribadisce che «spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (3° comma).

Ora superficialmente, come crede il legislatore siciliano, questo ancoraggio all'autonomia, anzi «alla più *ampia* autonomia», può sembrare il massimo della garanzia riservata ai liberi Consorzi ed alle Città metropolitane. Innanzi tutto per il fatto che la fonte normativa alla quale ci si collega è lo Statuto speciale della Regione storicamente legittimato da una lotta per l'indipendenza e garantito da un riconoscimento costituzionale e poi perché l'autonomia evoca l'autogoverno delle Comunità territoriali che indiscutibilmente costituisce un valore democratico a cui è collegato il pluralismo istituzionale. Soltanto che, se da questo approccio contemporaneamente disattento ed enfatico si passa poi ad una analisi appena più approfondita, ci si accorge subito che il riferimento all'autonomia ed al solo art. 15 dello Statuto regionale per disegnare i nuovi Enti locali in Sicilia risulta non solo meno capace di attivare un sistema di autogoverno delle Comunità territoriali rispetto ai nuovi principi costituzionali introdotti dalla riforma del 2001 e segnatamente dagli artt. 114, 117, 118 e 119 ma addirittura mortificante della stessa autonomia comunitaria ricondotta, per un verso, ad un rapporto gerarchico in cui le Istituzioni locali si trovano, sì, titolari di funzioni amministrative e discrezionalità finanziaria ma subordinate all'indirizzo politico stabilito dalla Regione attraverso la sua potestà legislativa esclusiva e, per un altro verso, ad un meccanismo di trasformazione delle stesse *funzioni* amministrative in *potere* di erogazione da parte degli Enti locali di servizi ai cittadini che è la negazione assoluta del principio di sussidiarietà per il quale i cittadini sono invece chiamati dalle Istituzioni pubbliche ad esercitare la loro autonoma iniziativa per soddisfare i propri bisogni e per svolgere attività di interesse generale.

Ora, pur non volendo star qui a tratteggiare nella loro negatività le linee di un siffatto sistema

locale che prescinde dal principio di autogoverno e soffermandosi solo un attimo sul primo dei due profili cennati e precisamente su quello che vorrebbe l'ordinamento locale garantito invece dal suo ancoraggio alla più ampia autonomia prevista dallo Statuto siciliano, è di facile riscontrabilità che quest'ultimo non fa riferimento alcuno a funzioni normative, statutarie o regolamentari, attribuite alle istituzioni locali. Per lo Statuto speciale della Regione, Comuni e liberi Consorzi di Comuni costituiscono semplicemente un ordinamento amministrativo regolato dalla potestà legislativa esclusiva esercitata dalla Assemblea regionale. Che, in verità, ancor prima del legislatore nazionale riconobbe nel lontano 1986 con la legge regionale n.9 la potestà statutaria delle Province. Ma che oggi – ed è questo di cui bisogna prendere atto – con questa legge n. 8 del 2014 fa un clamoroso passo indietro subordinando statuti e regolamenti dei liberi Consorzi (ed implicitamente delle Città metropolitane) a “le disposizioni che saranno definite con la legge di cui all'art.2” (art.1.3). Il che, in altre parole, significa il declassamento dell'autonomia locale e delle sue fonti normative in favore di un neo-centralismo regionale che pretende di continuare ad esercitare non solo un grado di accentramento normativo che è in totale antitesi con il principio di prossimità ma anche un ritorno a forme esterne ed autoritarie di controllo sugli enti locali.

Per avere una conferma di tutto ciò, basta considerare la circostanza che la Sicilia è l'unica Regione che finora si è rifiutata di applicare nel proprio ordinamento l'ultimo comma dell'art.123 della Costituzione istitutivo, secondo la riforma del 2001, del Consiglio delle Autonomie Locali (Cal). Si tratta di un organo costituzionale, come è noto, che avrebbe caratterizzato l'organizzazione regionale in modo paritario con gli Enti locali, fuori da ogni logica di tipo gerarchico o corporativo e secondo uno spirito pattizio. Addirittura, di questo organismo, la Regione avrebbe potuto farne la ‘seconda Camera’, pienamente decisionale, del Parlamento siciliano così realizzando quella partecipazione all'indirizzo politico dell'Ars che avrebbe veramente elevato le Istituzioni locali allo stesso livello di quelle regionali ed il loro *continuum* organizzativo all'altezza della nuova istituzionalità integrata.

Non solo. Ma in questa prospettiva di cooperazione interistituzionale la Regione avrebbe dovuto quanto meno riformare e migliorare l'altro organismo di concertazione tra Governo regionale e Governi locali. La Conferenza Regionale delle Autonomie Locali (Cral) sarebbe dovuta diventare la sede indispensabile per la definizione preventiva e la verifica successiva delle linee generali dei provvedimenti di alta amministrazione nonché dei programmi della Giunta regionale. Invece, purtroppo, nulla di tutto questo. Che avrebbe consentito alle Istituzioni locali di inserirsi nei

processi decisionali non tanto e non solo in una logica di decentralizzazione ma in una prospettiva di federalizzazione che implica una modalità di unificazione, dell'ordinamento non più fondata sul principio statale di sovranità ma su quello repubblicano di sussidiarietà.

Come è facile rilevare, insomma, un altro mondo! Rispetto a quello della riforma nazionale operata con la legge Delrio che - pure con lacune, contraddizioni, aporie ed incertezze - comunque ha imboccato la via della federalizzazione che è appunto una forma di organizzazione dei poteri locali dove questi ultimi non sono ridotti ad unità dall'intervento autoritario della Regione o dello Stato posti in posizione di supremazia ma si dispongono unitariamente in virtù della logica sussidiaria che, partendo dalla riconosciuta capacità dei cittadini, singoli o associati, di svolgere attività di interesse generale, li trasforma in istituzioni integrate al servizio dell'ordinamento comunitario. Con la conclusione che in Sicilia non avere scelto questo indirizzo non significa solo alimentare un circuito di confusioni, contrapposizioni ed, in ultima analisi, incomprensioni sul senso della riforma in atto ma anche precludersi la possibilità di comprendere le questioni vitali dalle quali non si può prescindere se si vuol costruire un ordinamento locale nuovo e soprattutto federale. A cominciare da quella che riguarda la modalità di elezione di queste istituzioni federative che sono i liberi Consorzi di Comuni e le Città metropolitane.

#### **4. La spinta a configurare il governo locale in modo federale e l'erronea scelta dell'elezione indiretta degli organi**

Com'è noto, nella direzione di ancorare irreversibilmente questo legame federativo tra Comuni e liberi Consorzi e tra Comuni e Città Metropolitane ad un nuovo ordinamento istituzionale, la scelta che risalta, peraltro già operata con la legge regionale 7/2013, è quella che prevede la elezione con sistema indiretto di secondo grado degli organi di governo di liberi Consorzi e Città Metropolitane. Si tratta di un'opzione che in verità nasce, sulla scia dell'art.23 del d.l. 201/2011, confermata dall'art. 17 del d.l. 95/2012, per raggiungere l'obiettivo di risparmiare in ordine ai costi di finanziamento dell'apparato organizzativo delle vecchie Province. Dal punto di vista ordinamentale, però, tale scelta si presta ad una considerazione di diversa natura e cioè che la composizione degli organi dei liberi Consorzi e delle Città Metropolitane con amministratori comunali fa cadere ogni alterità tra i due tipi di istituzione ed il *continuum* personale che si crea può configurare il sistema

organizzativo in modo federale.

Comunque sia, però, per raggiungere un tale effetto non è assolutamente necessario che tutti gli organi delle istituzioni federative (liberi Consorzi e Città metropolitane) siano eletti con il sistema di secondo grado soprattutto se Presidenti dei liberi Consorzi e Sindaci delle Città metropolitane svolgono funzioni differenti da quelle che esercitano i rispettivi Consigli. In questa situazione è sufficiente che sia eletto in secondo grado solo l'organo di controllo e indirizzo politico, ovvero sia il Consiglio, perché è in questa sede che si realizza l'incontro e la composizione armonica degli interessi dei Territori e delle Comunità in essi insediati. Non è necessario – anzi è profondamente errato – che lo sia (eletto indirettamente) anche l'organo di governo (il Presidente o il Sindaco) perché quest'ultimo svolge una funzione di amministrazione che sostanziandosi in singoli atti di autonomia reclama una investitura olistica del soggetto decidente che non può che essere quella diretta del Popolo sovrano.

Non solo. Ma c'è dell'altro. E cioè che la solenne proclamazione, fatta dall'art.5 della Costituzione, che la Repubblica riconosce e promuove le Autonomie locali riassume in uno e garantisce il diritto dei cittadini a partecipare attivamente alla vita degli Enti territoriali. Il che significa che non è possibile pensare ad un deroga assoluta al principio democratico dell'elezione diretta di tutti gli organi di tali Enti mediante la sua sostituzione con meccanismi rappresentativi di secondo grado. Lo afferma una giurisprudenza abbastanza costante della Corte Costituzionale e lo ribadisce anche l'art.3.2 della Carta europea dell'Autonomia locale che prevede espressamente per le istituzioni territoriali di secondo livello organi rappresentativi eletti direttamente dal corpo elettorale.

A ciò bisogna, poi, aggiungere che Consorzi comunali e Città metropolitane non sono considerati come Enti tendenzialmente depoliticizzati che esplicano solamente funzioni di coordinamento delle politiche comunali per garantire il buon andamento delle amministrazioni locali ma come strutture di governo che esercitano anche funzioni di pianificazione, programmazione e controllo e quindi non possono essere affidati a Presidenti e Sindaci impossibilitati ad occuparsi in modo continuativo e, soprattutto, effettivo di fondamentali funzioni di area vasta che così correrebbero il rischio di una totale inefficienza gestionale oltre che di una completa estraneazione dagli interessi dei cittadini.

In conclusione, per molteplici ragioni anche di natura costituzionale, gli organi dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane non possono essere entrambi eletti con modalità di secondo grado ma si deve prevedere che almeno uno si ispiri alle esigenze del principio democratico nella

sua massima espressione di sistema di elezione diretta. Cosa che, se pure parzialmente, per gli organi delle sole Città metropolitane, non in sede di prima applicazione, però, il legislatore nazionale della 56/2014 alla fine ha accettato stabilendo che «lo statuto della Città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale» (art.1, comma 22).

Ora, è vero che la possibilità prevista dalla norma è anche sottoposta alla condizione necessaria che “entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni” e che «la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'art.133 della Costituzione»(art.1.22). Ma la richiesta di osservanza di queste circostanze non solo non contrasta con i principi del sistema democratico delle Autonomie ma corrisponde perfettamente a quello del federalismo comunitario che nell'istituzione della Città metropolitana vede un riequilibrio dei rapporti tra capoluogo, ora suddiviso in una pluralità di Municipi o Comuni, e Comuni contigui e soprattutto un affrancamento ad opera degli organi metropolitani dal condizionamento centralistico del Comune-capoluogo.

Peccato che tutto ciò la legge Delrio non lo abbia previsto anche per le Province che così continuano ad essere vittime, da un lato, di un pregiudizio economicistico che ancora si fa fatica a rimuovere e, dall'altro, di una illusione istituzionale che le vede surrogate dalle Unioni e dalle Fusioni di Comuni che non nascono però per svolgere funzioni di area vasta e quindi nello schema federale non possono appartenere al polo delle istituzioni *federative* ma appartengono a quello degli enti *federati* (Comuni).

Comunque sia, però, il legislatore nazionale con la possibilità dell'elezione diretta del sindaco e del consiglio della Città metropolitana un segnale nella giusta direzione lo ha dato ed è per questo che la scelta operata dalla legge siciliana 8/2014 di optare per l'elezione indiretta di tutti gli organi dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane risulta particolarmente sorprendente e fuori linea, per non dire: ottusa. Basti pensare che, almeno per le Città metropolitane, il ddl. n. 546 presentato dal Governo Crocetta sembrava avesse capito l'impossibilità di optare per l'elezione indiretta dei loro organi mentre, poi, a seguito di un nuovo cambio di opinione del 'governatore', l'Ars approvava l'art.8 comma 2 della legge 8/2014 che stabilisce definitivamente che “ gli organi delle Città metropolitane sono organi di secondo livello”.

In verità questo stesso art.8 al comma 3 lascerebbe forse aperto uno spiraglio prevedendo che, con la nuova legge che dovrà essere approvata entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge

8/2014, saranno disciplinate “le *modalità di elezione* del sindaco metropolitano e della giunta metropolitana”. E, tra queste ultime, sicuramente può rientrare anche il sistema di primo grado. Ma dall’interpretazione più lineare – bisogna dirlo – non si trae certo questa conclusione perché subito dopo il 4 comma dello stesso art. 8 prevede che tutti i titolari degli organi in parola esercitino le rispettive funzioni a titolo gratuito e questo lascia intendere che, trattandosi di funzioni ulteriori rispetto a quelle ricoperte per il mandato diretto di sindaco, possano e debbano essere attribuite con elezione “di secondo livello”. Insomma, *niet* ad elezione diretta per gli organi delle Città metropolitane ed anche per i liberi Consorzi. Pur essendo tutto ciò in piena contraddizione con l’attribuzione a queste istituzioni di funzioni di governo di area vasta.

##### **5. L’attribuzione a Consorzi e Città di funzioni di coordinamento e programmazione ma anche “di governo di area vasta”**

E qui viene in ballo il tema delle funzioni che in questa vicenda, tutta siciliana, da indiscutibile punto di partenza e questione centrale della ‘rivoluzione’ che si è messa in moto con l’abolizione delle Province e l’istituzione dei liberi Consorzi di Comuni e delle Città metropolitane corre il rischio di finire, di rinvio in rinvio, ad appendice fastidiosa di una rissa interistituzionale non per accaparrarsene quanto più è possibile ma per rifiutarle a motivo della circostanza che poi per esercitarle abbisognano risorse finanziarie, organizzative e di personale di cui nessuno finora si è seriamente occupato e sembra voglia occuparsi. Tutto il contrario, per stare sempre alla comparazione con la legge Delrio, di ciò che è avvenuto a livello nazionale dove Città metropolitane e Province sono state ritenute attributarie di un corpo di funzioni che indiscutibilmente ne fa dei nuovi enti di governo di area vasta superando così quella che per tutta una fase antecedente era stata l’idea di farne enti esclusivamente di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni (art.23 del d.l. 201/2011) o, a causa di un certo ripensamento (operato con l’art.17 del d.l. 95/2012), organismi titolari di qualche competenza amministrativa in materia di programmazione e controllo territoriale, di pianificazione dei servizi di trasporto, di gestione della viabilità, di tutela e valorizzazione dell’ambiente, di programmazione e gestione dell’edilizia.

A livello siciliano, con la legge 8/2014 si continua invece ancora a viaggiare intorno all’idea che è sufficiente l’abolizione delle Province e l’attribuzione ai liberi Consorzi ed alle Città

metropolitane di “funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo” (art.10.2) per potere passare ad una nuova *governance* locale più adeguata sia organizzativamente che sotto il profilo gestionale. Non ci si rende conto che una tale circostanza non è risolutiva di alcunché e soprattutto non è capace di fondare una nuova architettura di governo dei territori che così resteranno affidati all’alternativa tra l’improbabile gestione dei Comuni e l’improponibile amministrazione della Regione ma soprattutto in balia dei numerosissimi organismi funzionali che Comuni, Province e Regione hanno nel tempo creato e che non solo sono sottratti ad ogni vero controllo democratico ma costituiscono una fonte di spreco di denaro pubblico sia per la massa di amministratori che li guida e che bisogna remunerare sia, soprattutto, per le politiche clientelari e fallimentari (si pensi soltanto agli Ato rifiuti ed idrici) che sono state regolarmente adottate da tutti coloro che li hanno gestiti. Anzi bisogna dire che così si rafforza una prospettiva di sicuro disastro della governabilità locale che finirà per essere affidata, come detto, per un verso, all’incapacità dei Comuni di esercitare tutte le funzioni di natura non identitaria, per un altro verso, alla mortificante ed inefficiente arroganza gestionale della Regione ed, in ogni caso, tramite l’incontrollato meccanismo delle ccdd. esternalizzazioni, alla miriade di società partecipate che costituiscono il vero buco nero della trasparenza e della finalizzazione *comune* di molti dei beni e servizi locali.

Invero, il sospetto di un tale esito ha sfiorato il legislatore siciliano che, infatti, all’art. 1, primo comma, ha sottolineato che l’istituzione dei liberi Consorzi comunali in sostituzione delle Province regionali (art. l.r. 7/2013) avviene «per l’esercizio delle funzioni di governo di area vasta». Soltanto che questa, all’apparenza chiara, affermazione è rimasta un semplice proclama privo di coerente seguito regolamentare e quindi è difficile pensare che per la riforma del governo locale quello consortile e metropolitano possa costituire il ‘livello’ a cui esercitare con efficacia, efficienza ed economicità il governo delle Comunità di base. Eppure, dovrebbe essere così! Con la sola precisazione che la perimetrazione del territorio dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane non può essere effettuata con l’uso di parametri determinati astrattamente ed oggettivamente come è previsto per i liberi Consorzi che devono avere una popolazione minima di 180.000 o 150.000 abitanti.

Per stabilire la consistenza demografica e la dimensione territoriale di una istituzione, infatti, altro deve essere il ragionamento da fare. Esso deve abbandonare la ricerca di criteri quantitativi ed approfondire, invece, la considerazione dei dati fisico-ambientali, storico-amministrativi, socio-economici, culturali che naturalmente sono unici, indivisibili, soggettivi. Non solo. Ma deve tenere

conto anche della dinamizzazione dei territori e delle popolazioni. Che – in virtù dello sviluppo delle comunicazioni fisiche e digitali, dei movimenti degli individui e dei gruppi per le ragioni più svariate: di studio, di lavoro, di salute, di famiglia – hanno enormemente ampliato non solo il flusso delle loro relazioni ma anche lo spazio (il territorio) del loro svolgimento. In poche parole, il sistema di individuazione dei Consorzi comunali e delle Città metropolitane deve fare riferimento ad un criterio complesso che tenga conto della capacità che un territorio ha sia di sostenere una vita comunitaria inclusiva e ricca di relazioni umane sia di supportare uno sviluppo socio-economico avanzato. E, naturalmente, che costituisca anche una unità geografica, ambientale, geomorfologica, idrografica. Senza trascurare, infine, la dimensione politico amministrativa che spesso è una eredità che trascrive vicende storiche antiche entro le quali le comunità hanno tramandato abitudini, radicato convinzioni, strutturato interessi, costruito relazioni di potere.

Ne deriva così una griglia di valutazione che porta ad individuare la fisionomia dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in un territorio ed in una popolazione di dimensioni *vaste*, incompatibile con le 9 vecchie circoscrizioni provinciali che, se pure in sede di prima applicazione (art.1.1), la legge reg. 8/2014 fa coincidere con i liberi Consorzi. Il che significa in altre e più esplicite parole che la rideterminazione delle Province non potrà produrne un numero maggiore (di liberi Consorzi e Città metropolitane) dalle dimensioni più piccole ma, al contrario, dovrà riunire ed accorpare in confini più ampi di quelli provinciali le nuove istituzioni in modo tale da consentire loro di esercitare efficacemente le funzioni di governo e di gestire in modo funzionale ed economico i servizi di livello sovra-comunale che si troveranno attribuiti.

Dunque, è una dimensione *sovra-provinciale* quella che deve caratterizzare le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi ed alle Città metropolitane. Che in questa configurazione di gestori delle politiche comunitarie potrebbero veramente diventare i nuovi sistemi (territoriali) sui quali puntare per rilanciare e supportare lo sviluppo socio-economico, sostenere una vita comunitaria inclusiva e ricca di relazionalità, realizzare un'organizzazione istituzionale autenticamente innovativa. Non più basata, cioè, su sfere di potere *separate* ma su aggregati di funzioni pubbliche che si *integrano* fra loro per perseguire lo stesso bene comune. Che né l'incongruità dei Comuni né l'ipertrofia gestionale ed amministrativa della Regione sono più in grado di garantire.

E del resto, come stabilisce la legge regionale 8/2014, poiché entro i sei mesi dalla sua pubblicazione i Comuni appartenenti ad un libero Consorzio 'provinciale' o ad una Città metropolitana possono staccarsi da essi ed aderire ad un diverso libero Consorzio o concorrere a

costituirne uno nuovo, se ne dovrebbe dedurre che il numero dei liberi Consorzi e l'identità delle Città metropolitane sono ancora da definire e, comunque, complessivamente non dovrebbero superare il numero di 6/7. Tanti quanti si possono considerare, sulla base dei criteri enunciati, gli ambiti territoriali ottimali (Ato) nei quali incardinare le funzioni pubbliche aggregabili intorno a quella dello *sviluppo locale* che deve essere considerata la funzione-guida sulla quale parametrare tutte le altre. Solo così, infatti, si potrebbe poi realizzare quella riforma regionale cui si accennava prima e che dovrebbe consistere nel liberare la Regione siciliana da tutte le competenze di natura gestionale ed amministrative che l'hanno snaturata e che ormai l'hanno condotta alla paralisi. Basti pensare al drammatico problema della spendita dei fondi strutturali ed alla circostanza che la Regione non riesce, purtroppo, nè pure ad impegnarli. Perché le Autorità di gestione sono tutte riconducibili ai direttori regionali e questi faticano ad operare scelte che implicano ampiezza di vedute e, soprattutto, responsabilità politica. Requisiti che non mancherebbero certo ai liberi Consorzi ed alle Città metropolitane, soprattutto, se configurate come si è detto.

## **6. La mancata considerazione dei Comuni macigno insormontabile sul percorso della riforma del governo locale**

Ma perché la 'rivoluzione' annunciata da Crocetta possa in qualche modo realizzarsi e non rivelarsi alla fine un autentico *bluff*, un altro problema, scientemente ignorato dalla l.r. 8/2014 ma non meno rilevante di quello delle Province da cui tutto questo processo di riforma del governo locale è partito, deve essere affrontato. Si tratta, come è facile intuire, del problema dei Comuni, che si trascina senza soluzione da svariati decenni se non addirittura dai tempi dell'unificazione del Paese. Esso, come sa chi si occupa di queste questioni, presenta un primo profilo di criticità nella cd. *polverizzazione* della stragrande maggioranza dei Comuni che, come Massimo Severo Giannini («I Comuni» in Id, a cura di, *L'ordinamento comunale e provinciale. I Comuni*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, 9 ss.) aveva sottolineato fin dai lontani anni '60 del secolo scorso, non sono in grado di esercitare in modo adeguato nessuna delle funzioni essenziali loro assegnate e quindi difficilmente possono considerarsi espressione di autentica autonomia comunitaria e di vera democrazia partecipata. Non solo. Ma, a seguito dei fenomeni di urbanizzazione determinati dai processi di sviluppo industriale e post-industriale, ad esso bisogna poi aggiungere che né meno i

grandi Comuni, e segnatamente quelli capoluogo delle aree metropolitane, riescono a garantire una partecipazione popolare tale da rendere le Comunità in essi insediate protagoniste del loro destino. Insomma, una condizione generalizzata -questa di entrambi i tipi di Comune- che li condanna, da un lato, al ruolo di enti relegati all'esercizio esclusivo di una pervasiva funzione di gestione amministrativa, quasi sempre sotto o sovra dimensionata rispetto agli *standards* ottimali richiesti dalle esigenze di funzionalità ed economicità, e, dall'altro, allo *status* di istituzioni prive della capacità di esercitare politicamente la funzione di indirizzo e controllo comunitario. In definitiva, alla necessità assoluta di essere riformati, se ancora si pensa -come nella prospettiva federale- che essi possono avere un ruolo centrale nella nuova *governance* locale costruita intorno ai liberi Consorzi ed alle Città metropolitane.

Ma come si diceva sopra, a fronte della categoricità di un tale imperativo, l'assordante silenzio della l.r. 8/2014! Mentre bisogna positivamente registrare ancora una volta il puntuale anche se discutibile intervento della legge nazionale 56/2014.

Quest'ultima, in verità, non affronta direttamente il tema ma si limita ad adottare norme in ordine alle Unioni ed alle Fusioni di Comuni (art.1 commi da 104 a 141), più o meno confermando la disciplina a suo tempo dettata in via emergenziale soprattutto con i decreti legge 138/2011 (convertito nella l. 148/2011) e 95/2012 (convertito nella l.135/2012). E quando si trova davanti il problema dell'ipertrofia dei grandi Comuni (capoluoghi di aree metropolitane) ne affida il destino ai definendi statuti delle Città (art.1 comma 22). In sostanza, riduce il problema all'aspetto dimensionale, quantitativo, di piccoli o grandi Comuni. Che è cosa sicuramente vera e seria ma non esaustiva delle criticità dell'attuale condizione dei Comuni. Per riformare i quali è certo che si pone il problema del loro adeguato dimensionamento. Che, però, non può essere considerato l'unico problema e né pure il più importante, perché un'altra questione fondamentale deve essere affrontata e precisamente quella che riguarda l'organizzazione *interna* dei Comuni la cui configurazione è sicuramente da rivedere ma non nel senso in cui è più volte intervenuto il legislatore statale (v. art. 2, comma 184 della legge finanziaria 2010; art. 16, comma 17 del d.l. 138/2011; e, da ultimo, art.1, comma 135 della legge 56/2014) che, condizionato dalla confusività delle linee di riforma seguite da una classe politica smarrita ed in cerca di nuova legittimazione, ha ondeggiato tra cancellazione delle giunte e ridimensionamento dei consigli per approdare ora con la legge 56/2014, sia nei Comuni fino a 3.000 ab. che in quelli fino a 10.000 ab., al ripristino degli assessori (rispettivamente, due e quattro) ed all'aumento del numero dei consiglieri comunali (rispettivamente dieci e dodici).

Dando così chiara la sensazione di una mancanza di *vision* che mina alla base ogni strategia istituzionale di riforma e, soprattutto, ogni coerente architettura organizzativa e funzionale.

Ma tant'è! Sempre, comunque, meglio del legislatore siciliano che del problema dei Comuni dà l'impressione di ignorare tutto tranne l'esistenza del Fondo delle Autonomie locali che in un triennio ha ridotto da un miliardo e duecentomilioni a circa quattrocentocinquantamilioni, così spingendo sull'orlo del baratro del dissesto finanziario tutti i 390 Comuni della Sicilia ed in una spirale segnata da assenza di sviluppo economico, carenza di servizi ed inasprimento dei tributi le loro Comunità. Solo che, se così stanno le cose, deve essere chiaro che in Sicilia non ci potrà essere riforma alcuna del governo locale. Almeno fin quando non sarà risolto il problema dei 201 Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e dimensione territoriale minimale -che dovrebbero dar vita a processi di aggregazione territoriale ed organizzativa tali da consentire di raggiungere grandezze ottimali per l'esercizio delle competenze fondamentali inerenti il *welfare* personale e familiare secondo principi di efficacia, efficienza ed economicità- e quello dei Comuni-capoluogo delle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina che dovrebbero articolarsi in un congruo numero di Municipi per consentire agli altri Comuni dell'area una partecipazione paritaria al sistema federale delle Città metropolitane (prospettiva, quest'ultima, negata dalla legge regionale 8/2014!).

Ma a ciò bisogna aggiungere poi che, per potere avere un'amministrazione locale efficiente, capace di assicurare un notevole livello di servizi ed anche in grado di garantire un'elevata partecipazione democratica, è necessario intervenire anche sull'organizzazione *interna* dei Comuni che non può essere più dimidiata tra 'esecutivo' e consiglio ma dovrebbe concentrarsi tutta sull'organo decisionale eletto direttamente dai cittadini. Il che significa che bisogna avere il coraggio di eliminare *tout court* i consigli comunali che con la loro composizione di natura *partitica* contrastano per definizione, nel circuito decisionale, la logica dei *beni comuni* in favore di una azione preconcettamente svolta in opposizione all'operato del sindaco (e della giunta) che, come è noto, agisce in base ad un programma presentato al momento della sua candidatura ed approvato direttamente dal corpo elettorale.

Inutile dire che una siffatta scelta -implicando direttamente quistioni come quelle della *rappresentanza*, della *democrazia*, dell'*opposizione* oltre che del *governo*, dell'*amministrazione*, del *controllo*, etc.- avrebbe bisogno di una illustrazione molto approfondita. In questa sede però può essere sufficiente ricordare che la cancellazione della rappresentanza partitica attraverso il

Consiglio non significherebbe la scomparsa dell'opposizione nel *government* dei Comuni ma la sua trasformazione da radicata contrapposizione con la maggioranza nelle sole aule consiliari a diffusa ed ubiqua attività di controllo dell'azione amministrativa del sindaco esercitata, per esempio, attraverso una riscoperta figura del *difensore civico* che, individuato nel candidato sindaco arrivato secondo, potrebbe dare voce, e per di più autorevole, a quello che, prendendo in prestito un'efficace espressione usata da Giovanni Rizzoni (*Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna, 2012,47), si può definire «governo in attesa», provvisto per altro di un proprio indirizzo politico alternativo a quello della maggioranza ed anch'esso legittimato dal voto popolare diretto del corpo elettorale. Così, indirizzando l'ordinamento dei Comuni ed anche per espansione quello dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane verso quella prospettiva di *democrazia deliberativa* (Giancarlo Bosetti, Sebastiano Maffettone, a cura di, *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma,2004) che diventa sempre più auspicabile per via della sua capacità di soddisfare le condizioni di rispetto delle minoranze e di inclusione del conflitto politico attraverso sistemi aperti in grado di dare voce al dissenso.

Insomma, dalla cancellazione dei consigli comunali, lungi dal derivarne un nocumento, la *governance* locale ne lucrerebbe una qualificazione democratica non subordinata al principio di maggioranza affrancata da ogni compressione di quello di minoranza e, soprattutto, capace di assicurare una amministrazione funzionale in grado di erogare servizi finalmente all'altezza dei bisogni dei cittadini ed a costi controllati. In conclusione, la realizzazione della vera riforma del governo locale che ancora la legge prevista dal 6° comma dell'art.2 deve rendere effettiva non soltanto sotto il profilo della perimetrazione dei liberi Consorzi ma anche sotto quello della definizione delle funzioni "da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli Enti regionali" (comma 1 dell'art. 10 della l.r. 8/2014).

## **7. L'unità della classe politica regionale e locale condizione indispensabile per un esito positivo della riforma**

Per conquistare questo traguardo, però, il passo, come si può dedurre dall'analisi fin qui condotta di questo secondo intervento legislativo del travagliato processo di riforma della *governance* locale in Sicilia, non è né facile né semplice. Ci troviamo infatti nel bel mezzo di un cantiere aperto dove

prima ed oltre i materiali da costruzione servono i criteri e le regole con le quali portare avanti il lavoro di edificazione. Criteri e regole che, come detto, non possono essere quelle della logica di contrapposizione della Regione all'autonomia degli Enti locali considerati come strumenti di esecuzione delle politiche regionali. Al contrario, la logica che bisogna adottare deve essere quella *federale* propria degli ordinamenti dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane. Senza questa prospettiva, se non si modifica il rapporto delle Istituzioni di base con la Regione e non si consente che esse possano entrare nella determinazione dei processi decisionali che li riguardano, è infatti inutile discutere di riforma di governo locale.

Ma quand'anche tutto ciò fosse a portata di mano una ulteriore condizione si dimostra indispensabile per realizzare questo nuovo ordinamento locale. E, cioè, il superamento della divisione che in atto si registra nella classe politica siciliana.

Non è immaginabile, infatti, che a livello di decisore ultimo si continui a procedere secondo una sorta di divisione del lavoro che vede la parte regionale (poco importa se di governo o di opposizione) preoccupata ed occupata a ridefinire le funzioni da attribuire a liberi Consorzi e Città metropolitane e quella locale dei Comuni e delle ex Province manovrare, attraverso lo strumento delle adesioni o della istituzione di nuovi Consorzi, intorno alla perimetrazione ed alla determinazione (alla fine) del numero dei liberi Consorzi e dell'ampiezza delle Città metropolitane.

Una tale situazione non può che portare ad un unico risultato: al fallimento della riforma del governo locale ed al caos dell'ordinamento, cacciato nella confusività più spinta dalla inadeguatezza e dalla velleità di poteri disancorati da ogni legame con la realtà.

Per arrivare alla fine della terza tappa del processo di riforma e tagliare il traguardo almeno della utile sostituzione delle Province con i liberi Consorzi e le Città metropolitane altri devono essere i comportamenti da mettere in campo da parte della classe politica. In particolare, essa non deve separarsi in due soggetti che agiscono secondo logiche ed interessi diversi ed autoreferenziali. È indispensabile, invece, che trovi un'unità di intenti e svolga un'azione comune ed integrata in quanto sono le funzioni e la loro configurazione che devono modellare le strutture e la loro organizzazione. Se ciò non avverrà, il risultato è segnato. E non potrà che essere di fallimento.