

STUDI & RICERCHE
PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO

DIRETTORE

Gianni Riccamboni

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Bertocin
Ilvo Diamanti
Giovanni Luigi Fontana
Roberto Grandinetti
Paolo Gubitta
Daniele Marini
Patrizia Messina

COMITATO DI REDAZIONE

Mimma De Gasperi
Francesca Moro
Enrico Scek Osman

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Moro
padovauniversitypress@unipd.it

Padova University Press
www.padovauniversitypress.it

OLTRE LE PROVINCE
ENTI INTERMEDI IN ITALIA E IN EUROPA

A CURA DI

SILVIA BOLGHERINI E PATRIZIA MESSINA

Prima edizione 2014, Padova University Press

Titolo originale

OLTRE LE PROVINCE

ENTI INTERMEDI IN ITALIA E IN EUROPA

© 2014 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Progetto grafico Padova University Press

Immagine di copertina:

ISBN 978-88-

Stampato per conto della casa editrice dell'Università di Padova - Padova
University Press.

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale,
con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

Indice

Capitolo Primo

RIORDINO TERRITORIALE E SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE: GLI ENTI INTERMEDI IN SEI REGIONI D'EUROPA. UN'INTRODUZIONE <i>Silvia Bolgherini e Patrizia Messina</i>	p. 17
1.1 Il livello locale in mutamento	p. 17
1.2 Dalla frammentazione alla sostenibilità istituzionale	p. 21
1.3 Riordino e sviluppo del territorio: per una sostenibilità istituzionale degli enti intermedi	p. 27

Parte Prima

Dalle province ai nuovi enti intermedi in Italia

Capitolo Secondo

PER UNA STORIA DELL'ORDINAMENTO PROVINCIALE IN ITALIA TRA XVIII E XX SECOLO <i>Renato D'Amico</i>	p. 33
2.1 La lezione della storia: l'assetto istituzionale locale e il dualismo socio-economico italiano	p. 33
2.2 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale sabauda	p. 34
2.3 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale borbonico	p. 37
2.4 La provincia dall'unità d'Italia alla caduta del fascismo	p. 42
2.5 La provincia all'alba dell'Italia repubblicana	p. 46

Capitolo Terzo

LA POLITICA DI RIORDINO ISTITUZIONALE IN ITALIA FRA CENTRALISMO E AUTONOMISMO <i>Mauro Salvato</i>	p. 51
3.1 L'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni	p. 51
3.2 Il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane	p. 57
3.3 La limitazione dell'autonomia delle regioni	p. 62

3.4 I limiti della politica di riordino istituzionale	p. 64
3.5 Quale modello di Stato?	p. 67

Parte Seconda
Vecchi e nuovi enti intermedi in Italia e in Europa

Capitolo Quarto

DAI COMUNI ALLE RETI URBANE: IL CASO DEL VENETO <i>Patrizia Messina</i>	p. 73
--	-------

4.1 Dimensioni dei comuni e reti intercomunali in Veneto	p. 73
4.2 Ambiti territoriali di settore e piano di riordino territoriale del Veneto	p. 75
4.3 Strumenti di programmazione dello sviluppo territoriale: IPA e GAL	p. 80
4.4 L'area del Veneto centrale: dalla campagna urbanizzata alla città metropolitana?	p. 83
4.5 Sulla sostenibilità istituzionale: le evidenze empiriche nel caso del Veneto	p. 87

Capitolo Quinto

IL CANTIERE DELL'INTERCOMUNALITÀ IN TOSCANA <i>Carlo Baccetti</i>	p. 93
--	-------

5.1 L'intercomunalità al centro del cambiamento	p. 93
5.2 Concertazione istituzionale e riordino territoriale	p. 94
5.3 Dal riordino territoriale al riordino degli enti di governo: le unioni di comuni	p. 97
5.4 Tra unioni e fusioni di comuni	p. 109
5.5 La governance prossima ventura	p. 113

Capitolo Sesto

FORME E STRUMENTI DELLA COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE IN PUGLIA	p. 117
<i>Pierfrancesco Fighera e Marilena Labianca</i>	
6.1 Esperienze di cooperazione inter-istituzionale in Puglia	p. 117
6.2 Riassetto del sistema istituzionale e amministrativo a livello regionale	p. 120
6.3 Forme e strumenti di gestione associata nella legislazione regionale pugliese	p. 124
6.4 Attività, funzioni e stabilità partenariale delle unioni di comuni in Puglia	p. 126
6.5 Sostenibilità istituzionale e innovazione delle unioni pugliesi	p. 130

Capitolo Settimo

LA SICILIA TRA LIBERO CONSORZIO E PROVINCIA: UN PERCORSO DI ANDATA E RITORNO	p. 135
<i>Marco La Bella</i>	
7.1 Quali premesse al processo di riforma dell'assetto istituzionale siciliano	p. 135
7.2 La spinta autonomistica dello statuto speciale siciliano e il progetto di assetto istituzionale locale	p. 137
7.3 La "nuova" provincia regionale siciliana della LR 9/1986 e il neocentralismo regionale	p. 139
7.4 L'occasione mancata dell'associazionismo intercomunale	p. 142
7.5 Verso l'attuazione delle norme statutarie siciliane: soppressione della provincia e istituzione dei liberi consorzi comunali	p. 144
7.6 Il governo dell'area vasta in Sicilia tra crisi di legittimazione e riagggregazione istituzionale in una dimensione spaziale ottimale	p. 148

Capitolo Ottavo

GOVERNANCE FRA COMUNI POLVERE E ZONE RURALI IN GERMANIA: GLI ÄMTER DEL LAND BRANDEBURGO <i>Silvia Bolgherini</i>	p. 153
8.1 Le unioni di comuni in Brandeburgo: gli Ämter	p. 153
8.2 Cosa fanno gli Ämter?	p. 159
8.3 Dai comuni alle unioni: cooperazione e trasferimenti di funzioni	p. 161
8.4 Gli Ämter tra leadership, politica e identità	p. 164
8.5 Brandeburgo: verso una maggiore sostenibilità istituzionale	p. 168

Capitolo Nono

GOVERNANCE TERRITORIALE E ISTITUZIONALE IN SPAGNA: LE MANCOMUNIDADES IN ANDALUSIA <i>Silvia Bolgherini</i>	p. 171
9.1 Le unioni di comuni in Andalusia: le mancomunidades	p. 171
9.2 Cosa fanno le mancomunidades?	p. 177
9.3 Enti intermedi (non troppo) autonomi	p. 182
9.4 Identità territoriale e partiti politici	p. 185
9.5 Andalusia: una governance sostenibile del territorio?	p. 187

Capitolo Decimo

RICAPITOLANDO PER COMPARARE <i>Mario Caciagli</i>	p. 189
10.1 Limiti e risultati di una comparazione	p. 189
10.2 Le vie dell'intercomunalità	p. 192
10.3 Unioni, Mancomunidades, Ämter	p. 193
10.4 Il destino delle province	p. 195
10.5 Perplessità e prospettive	p. 197

Riferimenti bibliografici	p. 201
---------------------------	--------

Riferimenti normativi	p. 217
-----------------------	--------

Lista interviste p. 223

Notizie sugli autori p. 231

CAPITOLO SETTIMO

La Sicilia tra libero consorzio e provincia: un percorso di andata e ritorno

Marco La Bella

7.1 Quali premesse al processo di riforma dell'assetto istituzionale siciliano

L'approvazione da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana della LR 7/2013, che ha soppresso le province regionali e previsto l'istituzione dei *liberi consorzi comunali* fa della Sicilia un formidabile campo di osservazione dell'evoluzione dell'assetto istituzionale locale, anche in relazione al differente sviluppo e alle differenti soluzioni adottate nel resto d'Italia. Due articoli, quelli contenuti nella legge, molto densi nei quali è esplicito il ricorso a un successivo dettato normativo, che strutturi e affidi le competenze ai nuovi enti, ma dove è altrettanto evidente l'impegno a gestire la transizione verso un nuovo assetto della rappresentanza locale (art. 1, comma 3), fornendo le prime indicazioni per l'istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta.

Si tratta di un'assoluta novità, se non altro in considerazione del fatto che l'art. 15 dello statuto della regione siciliana approvato nel 1946 prevedeva già i liberi consorzi comunali come istituzioni intermedie dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Di fatto, però, l'assetto istituzionale locale siciliano aveva continuato a reggersi sulle tradizionali province autarchiche anche prima che la LR 9/1986 le denominasse "province regionali".

Sullo sfondo di questo articolato processo di revisione e riorganizzazione del sistema locale vi è un più ampio dibattito, soprattutto in ambito europeo, nel quale vengono invocati interventi strutturali scaturi dall'enfatizzazione di problemi emergenziali. Un dibattito, dunque,

che investe la più generale riflessione sulle “nuove” istituzioni territoriali¹ e il loro potenziale contributo al più efficace e razionale riassetto del sistema istituzionale locale, magari attraverso un vero rilancio della città metropolitana e delle unioni di comuni: le prime mai istituite; le seconde in Sicilia mere scatole vuote.

Un processo di cambiamento quello auspicato, e timidamente avviato, che rilancia la riflessione sui temi dell'autonomia, della sussidiarietà e della qualità dei processi democratici – oltre che della stessa sostenibilità istituzionale (Norad 2000; Pffhal 2005; Lanzalaco 2009) – che sembravano avere trovato una convincente sistematizzazione nelle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione.

In realtà, negli ultimi tempi, è la frenesia nella razionalizzazione dei costi della politica e delle istituzioni, utilizzando un approccio quasi esclusivamente economico – rispetto a una logica istituzionale (Hinna, Marcantoni 2012) – che ha riproposto la assoluta priorità nell'agenda politica del tema del riordino dell'assetto istituzionale locale (si vedano i Capp. 1 e 3).

In questa chiave va interpretato anche il tema specifico della riforma dell'ente intermedio, e della intercomunalità, ossia del soggetto istituzionale che sta a metà strada, sul piano dello spazio geografico di pertinenza, tra il comune e la regione (D'Amico 2012). I risultati prodotti a oggi ripropongono, con specifico riferimento al caso siciliano, il vecchio cliché del neocentralismo regionale determinante nei processi di riforma e nella vita delle stesse autonomie locali.

È sul merito dei nodi problematici fondamentali del riordino che il legislatore regionale era chiamato a dare delle risposte entro il 31 dicembre 2013²: la natura dei compiti e dei poteri che verranno attribuiti al nuovo soggetto intermedio; così come i criteri da adottare per la definizione della dimensione spaziale ottimale e della legittimazione dei liberi consorzi di comuni. Il nostro compito in questa fase è – in attesa delle prossime decisioni – di dare un contributo al dibattito, a partire dalla considerazione che il tema in questione andrebbe ricondotto sul terreno di una seria riflessione sull'arena istituzionale, popolata oggi da nuovi attori assimilabili a tipologie istituzionali atipiche (Lowi 1999). Il che presuppone, inevitabilmente, un problema di convivenza, consi-

¹ Il riferimento va a tutti quei nuovi attori dello sviluppo locale (distretti produttivi o turistici, Gruppi di azione locale, agenzie di comprensorio, ecc.) che hanno determinato nuovi “eventi territoriali” e che hanno contribuito al mutamento del ruolo istituzionale degli enti locali preesistenti nell'area vasta (province, unioni di comuni, comunità montane, ma anche aziende sanitarie, di servizi, ecc.), incidendo in modo profondo sull'intero assetto-sistema istituzionale locale.

² L'impegno, come prevedibile considerata la portata del processo di riforma, non è stato mantenuto. L'Assemblea regionale siciliana è riuscita solamente ad approvare un decreto di proroga del commissariamento delle province di 45 giorni, scaduti i quali si dovrebbe tornare ad eleggere gli organi democratici delle province regionali di fatto abolite. In realtà, però, anche questa ipotesi sembra improbabile.

derata la evidente sovrapposizione tra attori che operano in una logica competitiva ed attori che si caratterizzano per una logica cooperativa.

Poco, tuttavia, capiremmo della vicenda recente se non provassimo a ricostruire alcuni dei passaggi storici e istituzionali più significativi che hanno condotto alla formulazione, nel lontano biennio 1945-1946, dell'art. 15 dello statuto della regione siciliana, che prevede l'istituzione dei liberi consorzi comunali, per poi di fatto mantenere le già esistenti province autarchiche. Tale assetto basato sulle circoscrizioni provinciali – nonostante l'acceso dibattito politico-istituzionale che caratterizzò gli anni successivi all'approvazione dello statuto regionale, con forti implicazioni di natura costituzionale – è stato, di fatto, mantenuto sino alla istituzione delle “nuove” province regionali nel 1986, come espressione della libera aggregazione di comuni.

7.2 La spinta autonomistica dello statuto speciale siciliano e il progetto di assetto istituzionale locale

Il biennio 1945-1946 rappresenta uno spartiacque nella storia dell'ente provincia in Sicilia. È in quegli anni che prende corpo, prima della definitiva approvazione, l'art. 15 dello statuto della regione siciliana che prevede l'istituzione dei liberi consorzi comunali³.

Il dibattito di allora, al di là delle particolari condizioni storiche che lo caratterizzarono, presenta a più di mezzo secolo di distanza molte analogie con l'attuale dibattito sull'istituzione dei liberi consorzi di comuni, approvato con la LR 7/2013.

Ma non solo. È da quella esperienza, ad esempio, che è possibile cogliere una sostanziale insofferenza, in Sicilia, nei confronti dell'ente provincia, tanto da prevederne già allora la soppressione. Inoltre, è dalla ricostruzione storica di quel periodo che emerge, in tutta la sua evidenza, la strutturale debolezza dell'ente provincia che – rispetto ai comuni – non godeva, o non ha mai goduto, di una tradizione identitaria salda e radicata, come dimostrano la limitata sfera di competenze di cui è stata dotata⁴ (Greco 2011). Sin dai tempi dell'unità d'Italia era evidente la ristrettezza dei compiti affidati alla provincia. Si trattava di

³ Il comitato incaricato dell'elaborazione dello statuto speciale si trovò, in quei mesi, a dibattere a lungo sull'assetto istituzionale locale, nel rispetto del principio generale di piena autonomia della regione siciliana. La decisione finale (assunta a maggioranza) – come è stato dettagliatamente descritto in un libro di pochi anni successivo (Rizzone 1954) – è stata quella di procedere alla soppressione della provincia come ente autarchico, dove il concetto di «autarchia» evoca l'autonomia, intesa come la capacità di «bastare a se stesso», e che come tale può essere solo dello Stato (Calandra 1978, p. 286).

⁴ In tale senso, un ruolo certamente determinante ha certamente giocato il suo processo di istituzionalizzazione e i forti interessi che su di essa si sono concentrati e che hanno garantito, nei fatti, un equilibrio del sistema politico-istituzionale locale e regionale.

funzioni «disimpegnate nell'interesse della collettività», tutto sommato, di pochissimo rilievo e che potevano essere diversamente distribuite tra Stato, regione e comuni. Di converso, il ruolo svolto dalla provincia nell'assetto istituzionale statale, quale circoscrizione territoriale nel cui ambito ruota l'azione del Prefetto e degli uffici governativi, ha finito per costituire il principale punto di forza rispetto al suo mantenimento, prima sostanziale e poi formalizzato. Una istituzione espressione vera e propria del potere centrale nel territorio nazionale (Rizzone 1954).

Sono questi i presupposti che, per certi versi, determinarono il rafforzamento della spinta all'autogoverno comunale (come presidio di piena democrazia) nei costituenti siciliani nell'elaborazione dell'art. 15 dello statuto. Da lì l'idea di abbandonare un assetto istituzionale che aveva nella provincia il punto di snodo, in favore della formula del libero consorzio comunale, approvato nella seduta della Consulta siciliana – comitato di notabili incaricato dell'elaborazione dello Statuto speciale – del 20 dicembre 1945.

L'ordinamento amministrativo in Sicilia, dunque, risultava fondato su tre livelli istituzionali: il comune, il consorzio comunale e la regione. I liberi consorzi comunali, in particolare, vennero concepiti come esclusivamente liberi nella loro natura – rispetto alle altre opzioni in campo (l'alternativa era tra liberi, coattivi o legali). In altri termini, i comuni dovevano consorziarsi in base all'omogeneità dei loro interessi, in modo da svolgere anche un ruolo propulsivo nell'ambito della regione siciliana.

Appare evidente la volontà e l'esigenza di chiudere con l'esperienza politica centralista e autoritaria del passato e aprire una nuova stagione democratica anche sul terreno istituzionale, su cui non poco aveva inciso il vivo ricordo del prefetto fascista «di polizia» e del suo uso spregiudicato dell'amministrazione provinciale. Tanto da immaginare un disegno istituzionale – quello successivamente approvato, anche se mai implementato – che non prevedeva l'esistenza della prefettura, nel nome della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria e del potere di controllo riservato della regione.

La conseguenza diretta ed immediata di tale scelta politica sarebbe dovuta essere l'applicazione dell'art. 15 dello statuto siciliano in quanto norma di rango costituzionale, da solo in grado di rivoluzionare l'assetto istituzionale locale siciliano. Le province, invece, nonostante non previste dallo statuto siciliano, continuarono ad esistere esercitando tutti i poteri di competenza del vecchio ente autarchico post-unitario. L'unica novità era costituita dai commissari, delegati regionali, posti al vertice.

La più plausibile delle spiegazioni, rispetto al perpetrarsi di tale situazione, è da ricondurre alle caratteristiche intrinseche del sistema politico-istituzionale siciliano, secondo cui la provincia è da sempre

concepita come un tassello fondamentale della filiera istituzionale, quale ente intermedio tra comuni e regione, in un rapporto quasi esclusivamente di natura gerarchica. Sono queste le vere ragioni che hanno determinato l'emancipazione dell'ente provincia in Sicilia dalle funzioni originarie fino a divenire (di fatto) – come vedremo di seguito – uno snodo istituzionale fondamentale nei processi di regolazione e di governo del territorio e di area vasta (Benigno, Torrisi 1995). A queste caratteristiche del processo di istituzionalizzazione della provincia in Sicilia si accompagna anche l'illecita collusione fra governo regionale e governo centrale. Essa ha permesso di mantenere in piedi un'impalcatura istituzionale artificiosa che, dal punto di vista finanziario (e non solo), ha finito per gravare sui processi di sviluppo locale e regionale (Lippi, Morisi 2005).

Si conclude così il tentativo di trasformazione dell'assetto istituzionale locale siciliano fortemente voluto dai padri dello statuto siciliano. Poco possiamo dire circa gli effetti concreti che sarebbero derivati da tale trasformazione ma – alla luce degli attuali e ripetuti richiami all'idea di un ente intermedio espressione dell'associazionismo intercomunale, con al contempo il rafforzamento del ruolo del comune – siamo certi che avrebbe potuto costituire un antidoto alla cultura gerarchica e autoritaria che era tutt'uno con i modelli feudali (si veda il Cap. 2).

Rimane, comunque, la lezione di grande modernità dello statuto autonomo siciliano che, ancora oggi, mantiene inalterato il suo valore, alla luce del dibattito sulla provincia e sull'intera zona d'ombra che sta tra il comune e la regione. Un dibattito che, come ci ricorda D'Amico (2012, p. 2), riguarda «la vita non soltanto dei tradizionali soggetti pubblici [...], bensì anche di tutti quei nuovi soggetti territoriali proliferati negli ultimi anni come “strumenti” (istituzionali) per lo sviluppo locale (distretti, produttivi o turistici, etc., GAL, agenzie di comprensorio, etc.)».

7.3 La “nuova” provincia regionale siciliana della LR 9/1986 e il neocentralismo regionale

Si è visto dunque che «nonostante quanto stabilito dallo statuto le province siciliane [...] né scompaiono né vengono soppresse le vecchie circoscrizioni provinciali – [...] anzi, progressivamente “allineate” al resto delle province italiane – né verranno mai istituiti [...] i “Liberi consorzi di comuni”» (D'Amico 2012, p. 48). Il dato ineludibile, all'indomani dall'entrata in vigore dello statuto, è rappresentato dalla determinazione con la quale il sistema politico siciliano ha garantito la sopravvivenza di un assetto istituzionale locale inefficiente, rispetto alla possibilità di sperimentare la formula istituzionale immaginata dai

costituenti siciliani. Come dire che la posta in gioco era propriamente politica. In perfetta continuità con il passato si passa da un impianto istituzionale basato su un accentramento statale a uno governato dalla regione.

Dai primi passi compiuti dal legislatore siciliano – attraverso l’approvazione del Testo unico del 1955 – era chiara la direzione verso il mantenimento delle circoscrizioni provinciali. A partire dal 1961, addirittura, si assistette ad una progressiva crescita della dotazione funzionale e amministrativa in capo all’ente provincia, supportata dalle prime elezioni dei consigli provinciali.

L’effetto prodotto sarà duplice e contraddittorio. Per un verso, il sistema politico regionale mette al riparo le province siciliane dalla paventata, oltre che dichiarata, soppressione. Per altro verso, invece, le espone a una pressione dei territori che – attraverso i rispettivi comuni e le rispettive rappresentanze politiche – non si sentono adeguatamente rappresentati, né “rispettati”, nella loro autonomia e specificità.

Questo processo lento ma inesorabile verso la riaffermazione del ruolo dell’ente provincia nell’assetto istituzionale locale siciliano culmina nel 1986 con l’approvazione da parte dell’Assemblea regionale siciliana della legge n. 9, con cui viene sancito definitivamente il mantenimento della circoscrizione provinciale con il nome di provincia regionale. Viene recuperato il termine provincia – per non essere esclusi dai trasferimenti che lo Stato riconosceva solamente a comuni e province – e viene utilizzata l’estensione “regionale” sia per differenziarla dai soppressi enti autarchici provinciali, sia nel tentativo – più formale che sostanziale – di dare attuazione al disegno ordinamentale previsto dallo statuto⁵, considerato il trasferimento su di esse di alcune funzioni e servizi che facevano capo alla regione (Greco 2011).

Più di recente, con la LR 10/2000, si ha la definitiva consacrazione dell’ente provincia regionale quale ente territoriale. Tra le novità più significative vi è la formalizzazione del concetto di area vasta⁶, rispetto al quale la scala provinciale viene individuata come la dimensione locale che permette di determinare l’insieme delle reti nel più generale sistema della programmazione regionale, in grado di predisporre piani

⁵ L’art. 3 della LR 9/1986 recita: «L’amministrazione locale territoriale nella regione siciliana è articolata, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati “province regionali”». Quindi una volta chiarito, nell’art. 3, che la provincia regionale rappresenta il soggetto libero consorzio di comuni, quest’ultimo, di fatto, scompare a partire dall’art. 4 in poi.

⁶ L’art. 33 c.1 della LR 9/1986, 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 comma 2 si conferma il valore della «programmazione economico-sociale» e della «pianificazione territoriale» contenuto nelle disposizioni di cui agli artt. 9, 10, 11 e 12.

di sviluppo socioeconomico, ponendo per essi le premesse concrete per una reciproca armonizzazione senza incidere, direttamente e in forma particolare, sul contenuto pianificatorio dei singoli comuni (Bettoni 1999). Questa impostazione viene confermata, poi, dalla LR 30/2000, che pone fine al mito della regione imprenditrice e pianificatrice, poiché è alla provincia che viene richiesto di assolvere alla funzione di area vasta nella gestione ottimale di reti di servizi.

La conseguenza diretta di tale processo di rafforzamento delle “nuove” province regionali, in luogo delle vecchie amministrazioni provinciali, è data dalla scomparsa dall’agenda politica di temi come quello dell’area metropolitana, ed insieme ad essa – nonostante l’interesse (almeno in prospettiva) del legislatore nazionale –, della città metropolitana. Il rispetto dell’architettura istituzionale locale basato sulla diade provincia/comune esprime una visione fortemente ispirata alla legislazione degli anni ‘80.

Soltanto di recente il tema di come si governa un territorio metropolitano – con tutte le contraddizioni insite nella definizione del concetto di area metropolitana, tra aspetti di natura socio-economica e una previsione legislativa in chiave esclusivamente geo-amministrativa – ritrova uno spazio nel più generale dibattito sul riordino dell’assetto istituzionale locale siciliano. Esso, anzi, è venuto via via assumendo contorni sempre più complessi sia sul versante del governo dei processi di sviluppo di un’area particolarmente vasta ed ultra-provinciale, sia su quello della razionalizzazione di un sistema integrato e coordinato di erogazione di servizi.

Tutto questo, al di là delle questioni di principio e delle previsioni normative (ad esempio sul ruolo della regione stessa), ci riporta al leitmotiv nella ricostruzione del caso siciliano: la tendenza al neocentralismo regionale del sistema politico-istituzionale siciliano⁷. Questo stato delle cose in questa regione, a partire dall’esperienza delle province autarchiche per arrivare alle province regionali, ha ostacolato qualsiasi processo di riforma e di riordino in ragione della difesa di specifiche prerogative di cui godono nell’arena di potere locale.

⁷ Il neocentralismo è un fenomeno diffuso tra le regioni a statuto speciale, nelle quali l’autonomia normativa rappresenta un’arma a doppio taglio. Gli enti locali sono infatti 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 storico, così come possono perdere, con un solo tratto di legge, il proprio status in altri momenti storici. Quindi, sarebbe opportuno non procedere attraverso decentramenti fittizi, virtuali, o viziati già sul nascere, ma attraverso deleghe reali, per esorcizzare ed allontanare il rischio di un centralismo regionale che si sostituisca al vecchio centralismo statale (Brocato 2003).

7.4 L'occasione mancata dell'associazionismo intercomunale

L'estrema delicatezza dell'intreccio tra il tema della città metropolitana e del riordino/soppressione delle province evidenziano il disagio e la reticenza con la quale la politica siciliana, negli ultimi anni, ha affrontato il dibattito sulla riforma dell'assetto istituzionale locale. Con il risultato che le province regionali siciliane hanno finito per occupare quello spazio che nel resto dell'Italia è occupato dalle unioni di comuni, quali soggetti democratici di secondo grado e, dunque, forme di associazionismo intercomunale (D'Amico 2012). Le unioni di comuni in Sicilia hanno finito per costituire delle bandierine sulla carta geografica e, di fatto, hanno trovato un ostacolo insormontabile nel radicamento della concezione gerarchica della filiera istituzionale che dallo Stato e dalla regione discende alle province sino ai singoli comuni.

Questa specificità tutta siciliana, però, non deve oltremodo condizionare il dibattito circa la necessità di un più efficace ed efficiente sistema integrato di governance locale, rispetto al quale il riconoscimento del ruolo e dell'importanza dei comuni non è meno rilevante di quello delle province (Piraino 2013). Ad esso si accompagna da tempo l'esigenza di affrontare la questione della cosiddetta polverizzazione municipale – come scriveva Massimo Severo Giannini negli anni '70 del secolo scorso – con la conseguente incapacità dei piccoli comuni di esercitare in modo adeguato le funzioni essenziali che sono chiamati a svolgere (si veda il Cap. 1).

Il tema del riordino dell'assetto istituzionale locale, dunque, non può prescindere da una concezione sistemica della rete istituzionale territoriale, in cui anche va compreso l'ente comune. Tale consapevolezza comporta la necessità di una maggiore valorizzazione del ruolo degli enti territoriali, soggetti esponenziali degli interessi delle libere comunità insediate; di una maggiore attenzione al profilo relazionale e funzionale tra i vari livelli istituzionali il cui deficit, in passato, ha incentivato una deriva istituzionale autoreferenziale. Attenzione che, comunque, non può prescindere da un processo di razionalizzazione organizzativa e funzionale degli enti presenti nell'arena istituzionale locale.

Sarebbe necessario, in sostanza, l'avvio di una stagione di ridimensionamenti e riduzione della frammentazione in ambiti territoriali e di governo che non hanno una diretta legittimazione democratica (Bobbio 1996; Cersosimo, Wolleb 2006). A partire dall'esigenza di sostituire alcune province regionali – nella fattispecie quelle di Palermo, Messina e Catania – con le aree (o città) metropolitane per arrivare alla ricostruzione di un rapporto con le diverse autonomie funzionali. Passando per tutti quei soggetti (Camere di commercio, Università, enti

fieristici, consorzi tematici, Gruppi di azione locale (GAL), associazioni di categoria datoriali, forze sociali, ordini professionali ecc.) che insistono in quello spazio intermedio tra il comune, quale unità di base, e la regione, ente di raccordo e programmazione (De Rita 2007).

Negli ultimi decenni, invece, la mancata razionalizzazione ha di fatto determinato un lento processo di depotenziamento delle province regionali – e con esso del concetto di livello istituzionale intermedio – a favore di un policentrismo che ha prodotto privatizzazioni formali e esternalizzazioni di servizi fondate su una lucida regia regionale. Il riferimento, naturalmente, torna ad essere quello del neocentralismo regionale che aleggia in tutti i processi di riforma siciliana.

L'auspicio fatto in precedenza sposta la prospettiva da un'analisi descrittiva ad un'analisi prescrittiva, con tutti i rischi che tale spostamento può presentare rispetto alla nostra ricostruzione della vicenda siciliana. Ecco perché ci sembra utile, in questa fase, suggerire un percorso logico di ragionamento verso un modello di ente intermedio che si configuri sempre più come livello di governo strutturato per la pianificazione e la programmazione di area vasta, nonché come regista dello sviluppo locale, artefice e perno delle politiche territoriali, sulla scia di quanto suggerito dall'Unione Europea. Tale auspicio diventerebbe maggiormente sostenibile se, insieme ad esso, si desse vera attuazione al disegno di fusione dei piccoli comuni, nonché al rilancio dello strumento delle unioni di comuni quale bacino dei servizi più ampio rispetto a quelli esercitabili a livello comunale e che costituirebbe un bel segnale di razionalità democratica. In questo caso un riferimento potrebbe essere costituito proprio dal modello associativo dei liberi consorzi dei padri dello statuto siciliano.

Per avere un'idea più precisa della situazione delle unioni di comuni in Sicilia, questa regione, con le sue 50 unioni, è al terzo posto in graduatoria nazionale. Ad esse aderiscono ben 179 comuni, che raccolgono oltre 800.000 abitanti su una superficie interessata di 8.915 Km². La mappa dei comuni coinvolti in questo processo associativo ci conduce, ancora una volta, a una rappresentazione dell'assetto istituzionale siciliano ispirato alla visione gerarchica (regione, provincia, comune). È facile notare, infatti, che tutte le unioni di comuni siciliane ricadono dentro gli stretti confini territoriali provinciali, così come è possibile riscontrare che esse si concentrano, in special modo, nelle province di Palermo (21) e Messina (14)⁹.

Da questo stato delle unioni di comuni in Sicilia scaturisce la considerazione che la spinta verso l'associazionismo intercomunale è stata

⁸ Dati ANCI reperibili alla pagina: <http://www.comunivero.it/index.cfm?Dati%20regionali%20sulle%20Unioni%20dei%20Comuni&menu=313>.

⁹ Le altre unioni sono così distribuite: 5 nella provincia di Agrigento, 2 a Siracusa, 3 in quella di Trapani, una soltanto nelle province di Caltanissetta, Catania, Enna, Ragusa.

vissuta esclusivamente come un'opportunità per accedere ai fondi messi a disposizione da Stato e regione. Una forma, cioè, di finanziamento indiretto per i comuni. Mentre nella sostanza esse sono ancora oggi delle mere scatole vuote. In compenso, però, non si è limitata la proliferazione delle aziende e delle società partecipate – comunali, provinciali o regionali, formalmente miste, ma a totale capitale pubblico – che si occupano di servizi idrici, di rifiuti, di verde pubblico, di pulizia locali, e così via. Fatto che di certo non contribuisce alla sostenibilità istituzionale degli enti di governo di questo territorio.

7.5 Verso l'attuazione delle norme statutarie siciliane: soppressione della provincia e istituzione dei liberi consorzi comunali

Le alterne vicende che hanno caratterizzato il processo di riordino dell'assetto istituzionale locale, sul piano nazionale inducono a utilizzare la massima prudenza nel parlare di una riforma in atto. Tangibili sono comunque i passi in avanti registrati – non ultimo l'esplicita volontà del governo Letta di intervenire al più alto livello possibile, presentando una proposta di legge di riforma costituzionale con l'intenzione di abrogare le province da tutti gli articoli della Costituzione (si veda il Cap. 3) – all'interno di un percorso ad ostacoli che presenta, per certi versi, forti analogie con la vicenda siciliana. In questo specifico caso, infatti, superata la scadenza del 31 dicembre 2013 – termine indicato espressamente nella LR 7/2013 per l'abolizione delle province regionali – è stato prorogato il commissariamento degli enti soppressi ed è possibile prevedere oltre lo slittamento dei tempi nell'approvazione del disegno di riforma dell'assetto istituzionale locale siciliano e di tutti i conseguenti passaggi per la sua implementazione.

Ma procediamo con ordine. La data di avvio dell'attuale processo di riordino dell'assetto istituzionale in Sicilia può essere individuata nel mese di ottobre 2011, allorché il governo regionale siciliano deposita un proprio disegno di legge che prevede l'attuazione della norma statutaria di soppressione dell'ente provincia e l'istituzione dei liberi consorzi di comuni. Dal dibattito, in commissione e in aula, scaturisce un testo costituito da un unico articolo e quattro commi. Un articolato così striminzito che, a primo acchito, faceva pensare ad un escamotage per commissariare le province regionali di Caltanissetta e Ragusa chiamate, per motivi diversi, al rinnovo elettorale un anno prima della scadenza naturale della legislatura. In essa, però, è possibile cogliere anche il carattere programmatico rispetto al tema del riordino istituzionale nell'area intermedia. È evidente l'assunzione dell'impegno della regione a disciplinare tutta la materia sulla base del principio dell'attribuzione

all'ente intermedio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività ricadenti sul livello sovracomunale. Ciò sarebbe dovuto avvenire entro il termine perentorio del 31 dicembre 2012.

Pur tuttavia, nel luglio del 2012, il governo regionale guidato da Raffaele Lombardo si dimette, e con esso vengono ridimensionate le velleitarie ambizioni di riforma. La nuova compagine governativa emersa dalle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana del 28 e 29 ottobre 2012 – con il successo di Rosario Crocetta, candidato della coalizione di centro-sinistra – si trova subito a dover affrontare la scadenza del 31 dicembre 2012, fissata dal governo nazionale per il riordino delle province. Il nuovo governo siciliano dà un'ulteriore accelerazione al processo di riforma dell'ente provincia attraverso la presentazione di una proposta di radicale trasformazione dell'assetto degli enti locali, subito approvata dal Parlamento siciliano come LR n. 7 del 27 marzo 2013¹⁰.

Provvedimento, quest'ultimo, che suscita immediatamente molte reazioni, se non altro, perché lascia aperte questioni importanti che avrebbero necessitato un adeguato approfondimento e delle soluzioni più coerenti. Vediamone alcune. In primo luogo, traspare immediatamente l'incerto disegno del legislatore siciliano, sostanzialmente conservativo del modello precedente basato sui tre livelli di governo: regione, province e comuni. La tecnica legislativa utilizzata, inoltre, appartiene alla peggiore tradizione del legislatore siciliano perché introduce disposizioni normative su argomenti già ampiamente disciplinati da leggi precedenti senza alcuna avvertenza di coordinamento (Greco 2012). In secondo luogo, la questione delle funzioni amministrative da attribuire all'ente intermedio pone molti interrogativi. In particolare, bisognerebbe puntare maggiormente l'attenzione sulla coerenza e sulla ragionevolezza nella distribuzione delle funzioni fondamentali tra i diversi livelli istituzionali, conformemente ad un disegno istituzionale segnatamente pluralista, quale quello che si intravede all'orizzonte. Ad esso si associa il tema dell'autonomia di entrata e di spesa che, sia nel caso delle province regionali che dei liberi consorzi, devono essere tali da sostenere integralmente tutte le funzioni attribuite. Così come c'è la questione della natura delle funzioni amministrative e di coordinamento, per cui diventa dirimente, oltre che strategica, la distinzione tra funzioni «gestionali» e «regolative» nell'ambito delle tradizionali funzioni amministrative degli enti locali. Infine, va segnalata la questione del rapporto tra le fonti normative e i profili di incostituzionalità che aleggiano sul

¹⁰ Il provvedimento è stato approvato con 51 voti favorevoli e 22 contrari e con il sostegno dei deputati del Movimento a Cinque Stelle, tanto da essere definito sulla stampa nazionale come il “modello Sicilia”. In quella occasione, il Presidente Crocetta ha dichiarato che da tale provvedimento si sarebbero determinati risparmi per complessivi 100 milioni di euro l'anno tra indennità di carica, attività istituzionali e risparmi sulle società partecipate e i debiti da essi accumulati.

processo di riforma. Se le funzioni, di indirizzo e coordinamento, che dovrebbero fare capo al nuovo soggetto intermedio riguardano le attività dei comuni, allora siamo in presenza di una soluzione implicitamente abrogativa delle previgenti previsioni di legge. Al contrario, se si sostiene che le funzioni amministrative sono complementari, e non sostitutive, di quelle previste dall'ordinamento vigente, allora emergono i dubbi della reale portata innovativa di tale previsione. In una battuta, sembra che la storia sia destinata a ripetersi. La LR 7/2013 sembra promettere una riforma dell'assetto istituzionale locale, in attuazione delle previsioni statutarie, senza che siano mutate le condizioni costituzionali.

In questo modo vanno lette e inquadrare anche le recentissime novità degli ultimi mesi. In questo periodo sono stati costituiti due distinti tavoli di lavoro¹¹ – presso l'Assessorato Regionale alle Autonomie locali, composti da professori universitari dei quattro atenei siciliani (appartenenti a diverse aree disciplinari) e di alcuni esperti del settore – con l'obiettivo di predisporre due distinte proposte di legge sulla istituzione dei liberi consorzi comunali e sulla istituzione delle città metropolitane. Propedeutico a questo lavoro, che sarà messo a punto da questi «saggi», vi è uno studio – del quale ad oggi circolano esclusivamente indiscrezioni giornalistiche – che si è occupato di affrontare alcuni temi centrali rispetto al ri-assetto delle istituzioni locali siciliane: la redistribuzione delle competenze tra le istituzioni (liberi consorzi e città metropolitana); le società partecipate, i tributi e le finanze; l'acqua e i rifiuti; e il personale.

Inizialmente il confronto si è concentrato su due diverse ipotesi di lavoro. La prima, prevede l'istituzione di tre città metropolitane e tre ambiti territoriali intermedi (ATI). Alle città metropolitane (Catania, Messina e Palermo) verrebbero annessi i piccoli comuni dei rispettivi hinterland che diventerebbero municipalità. Complessivamente i tre nuovi agglomerati metropolitani raggrupperebbero oltre 1,2 milioni di abitanti. Accanto alle tre città metropolitane sarebbero previsti tre Ambiti territoriali intermedi di area vasta, all'interno dei quali ricomprendere i restanti comuni delle ex province non ricompresi nell'ambito delle città metropolitane – tenuto conto anche della «cura dimagrante» derivante dall'accorpamento dei comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti. Corollario di questa prima ipotesi vi è la previsione – in deroga al numero minimo di residenti – dell'unione dei comuni delle isole mi-

¹¹ Dei due gruppi di lavoro soltanto quello incaricato di sviluppare il tema della istituzione della città metropolitana ha prodotto risultati tangibili, contenuti in un disegno di legge recante «Istituzione e ordinamento delle città metropolitane di Catania, Messina e Palermo». Tale disegno – nonostante risulti formalmente presentato dal presidente della regione su proposta dell'assessore per le autonomie locali e la funzione pubblica – è stato nel giro di qualche giorno sconosciuto dalla stessa presidenza della regione, sotto la spinta delle reazioni suscitate in ambienti politici di maggioranza e di opposizione, motivo per il quale non ci sembra molto proficuo entrare nel merito della sua articolazione.

norì, per le peculiarità che le contraddistinguono rispetto all'assetto dei servizi e delle funzioni.

La seconda ipotesi, invece, prevede sempre le tre città metropolitane di Catania, Palermo e Messina, ma in una versione più estesa territorialmente. Sarebbero inoltre previste tre grandi aggregazioni extrametropolitane: il consorzio di Mazara; il consorzio di Noto; e il consorzio di Demona. Le isole minori, in questa ipotesi, sarebbero aggregate alle aree rispettivamente più prossime.

In realtà, nonostante le forti suggestioni che suscitano le ipotesi di lavoro in campo – che tra l'altro ancora presentano un elevato livello di approssimazione, oltre che di attendibilità –, il dubbio che traspare è se il legislatore siciliano abbia la volontà di cogliere l'opportunità di questo ineludibile processo di riforma, per ri-disegnare, in coerenza con il quadro costituzionale e statutario, un assetto istituzionale e ente intermedi davvero snelli, efficienti e poco costosi.

Paradossalmente, il rischio potrebbe essere costituito – utilizzando la terminologia adottata nel 1986, quando si decise di chiamare «province regionali» i «liberi consorzi» previsti dallo statuto – dal fatto di ritrovarci nella condizione di chiamare «liberi consorzi» le vecchie «province regionali». Rischio quest'ultimo confermato dall'approvazione della LR 8/2014, che prevede, oltre l'istituzione delle città metropolitane in luogo dei comuni di Palermo, Catania e Messina, il cambio di denominazione delle 9 province regionali in liberi consorzi comunali. Ciononostante resta in campo la possibilità, per i comuni della conurbazione, di aderire alla città metropolitana entro sei mesi dalla sua istituzione e, per i comuni nell'area degli istituendi consorzi, territorialmente confinanti, la possibilità di aderire ad altri liberi consorzi purché vengano rispettati determinati parametri¹².

Nessuna soluzione viene delineata, nel disegno in discussione, in merito alle questioni dirimenti delle funzioni da affidare alle città metropolitane ed ai liberi consorzi (questione che viene proposto dirimere ad ulteriore e successiva disposizione normativa), delle società partecipate della regione che operano nell'area vasta, e sulla materia tributaria. Tutto ciò lascia presagire, insomma, che difficilmente si possa istituire un ente non territoriale, facoltativo, dall'organizzazione e dalle competenze variabili.

¹² L'art. 2 della legge regionale n. 8 prevede, infatti, ai commi 1 e 2 che «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono esprimere la volontà di costituire, in aggiunta a quelli previsti dall'articolo 1, ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti: a) continuità territoriale tra i comuni aderenti; b) popolazione non inferiore a 180.000 abitanti...». Inoltre, «Nel caso di costituzione di ulteriori liberi Consorzi, il Comune con il maggior numero di abitanti assumerà il ruolo di capofila del libero Consorzio».

7.6 Il governo dell'area vasta in Sicilia tra crisi di legittimazione e riagggregazione istituzionale in una dimensione spaziale ottimale

Il clima generale di incertezza che caratterizza oggi il destino delle province in Italia ed in Sicilia indica che la posta in gioco è molto più alta sia sotto il profilo politico (carriere, opportunità di aggregazione del consenso, controllo sulla spesa pubblica, ecc.) sia sotto il profilo delle diverse visioni (anche ideologiche) del ruolo dello Stato nei processi di sviluppo locale e dei rapporti fra centro e periferia (Trigilia 2005; Zan 2008).

In gioco, al di là dei ragionamenti sull'architettura istituzionale, vi è sia l'idea stessa di territorio sia di modelli di government e di governance (Mayntz 1999; John 2001; Ieraci 2004; Iannone 2005; Peters 2008; Raniolo 2013). Qualsiasi tentativo di riforma non può che mettere al centro del disegno istituzionale locale il territorio, nelle sue diverse declinazioni e definizioni (Perulli 2004; 2007).

Il tentativo è anche quello di omogenizzare la realtà socio-economiche con l'architettura istituzionale in linea con le necessità del Paese e lo scenario europeo. Ritorna il tema della governance locale come passaggio strategico nella strutturazione dell'assetto istituzionale locale per istituzioni integrate e non per enti separati (Piraino 2013). Un assetto istituzionale come insieme di organizzazioni, strutture di implementazione ed istituzioni tradizionali (nella consapevolezza di non potere sempre operare una netta distinzione tra essi) che collaborano, cooperano e tendono ad integrarsi e ad agire insieme, non trasformandosi in mere strutture di potere.

Tutto ciò nella consapevolezza che rimangono, comunque, sul campo le questioni ineludibili: a) della natura dei compiti e dei poteri che verranno attribuiti al nuovo soggetto intermedio, se solo di coordinamento delle attività degli enti locali minori e di inter-medianità, tra comune e regione, ovvero se anche di amministrazione attiva e di erogazione di servizi; b) dei criteri da adottare per la definizione della dimensione ottimale (i confini del territorio di pertinenza), se adottare cioè criteri quantitativi di stock (popolazione, superficie in chilometri quadrati, orografia, etc.), o criteri funzionali di flusso (flussi pendolari per lavoro, per i servizi sanitari, per funzioni logistiche, ecc.), oppure criteri orientati verso l'identità territoriale; c) della tipologia di legittimazione che ad essi verrà garantita al fine di migliorarne la capacità di governo dell'area vasta, necessaria per il governo delle politiche di sviluppo.

Sul primo aspetto vale la pena ribadire che le competenze affidate, la loro natura, nonché l'adeguatezza organizzativa concorrono a determinare il rendimento di una istituzione. Così come, viceversa, l'inadeguatezza nella gestione delle principali funzioni ad esse affidate

– la programmazione economico-sociale, la pianificazione territoriale, l'amministrazione dell'istruzione media di secondo grado e della formazione professionale, la programmazione dello sviluppo turistico e del sostegno delle attività artigianali, la costruzione e manutenzione delle strade e dell'organizzazione del trasporto locale interurbano, ecc. – in molti casi, ha reso insostenibile il mantenimento di un apparato mastodontico¹³.

La gestione della complessità è ormai tratto strutturale della pubblica amministrazione italiana. Alla sua origine vi è la razionalità plurale che ha contraddistinto molte istituzioni pubbliche e che non consente di misurare il loro potenziale istituzionale (Gallino 1978; Reborà 1995; Lanzalaco 1995; D'Amico 2006; de Nardis 2011). Misurazione che, a sua volta, diventa ancora più complicata se si considera la grande confusione tra funzioni di regolazione e programmazione e funzioni di prestazione ed erogazione dei servizi in cui si trovano immersi i tanti enti pubblici e semipubblici che popolano l'assetto istituzionale della Sicilia e non solo.

Ecco perché bisogna pensare, nel caso dell'ente intermedio, a istituzioni di regolazione. Ossia istituzioni che – sia pure nella naturale e imprescindibile mescolanza tra politica e tecnica – sono dominate dalla razionalità politica (ovvero, se lo si preferisce, ad essa tende ad essere piegata la razionalità tecnica). Ad esse corrisponde un corredo di caratteristiche molto diverse rispetto a quelle che contraddistinguono la razionalità tecnica delle istituzioni di prestazione. Un ente intermedio che svolga quindi una funzione di intermediazione tra attori territoriali, pubblici e privati, disposti lungo il piano orizzontale, rispetto all'idea di una istituzione di area vasta affidata alla sola scelta della scala geografica da adottare.

Questa idea non è in contrapposizione con quella che ha animato il legislatore siciliano nella LR 7/2013. In sostanza, quello consortile e metropolitano diventa l'unico livello in cui viene esercitato, con efficacia, il governo delle comunità di base¹⁴.

Sui caratteri generali da adottare per la definizione della dimensione ottimale dell'ente intermedio, da un punto di vista puramente astratto e teorico, è difficile applicare *sic et simpliciter* criteri quantitativi (popolazione, superficie in chilometri quadrati, orografia, etc.) oppure criteri qualitativi, orientati verso l'identità territoriale. La scelta, nella

¹³ Basti ricordare che al dicembre 2012 il numero totale di dipendenti delle province siciliane ammontava a oltre 6.000 unità (dati tratti da La Sicilia, 25 agosto 2013).

¹⁴ Ad esso vanno ricondotte tutte quelle gestioni amministrative separate, opera dei più svariati organismi strumentali, che spesso hanno finito per esautorare le istituzioni locali dall'esercizio di proprie competenze senza tuttavia assicurare ai territori gestioni virtuose e soprattutto democraticamente controllate. Tutto questo, nonostante la LR 7/2013 indichi espressamente (all'art. 1) l'obiettivo dell'esercizio delle funzioni di governo di area vasta.

realtà, non può prescindere dall'analisi di alcuni dati fisico-ambientali, storico-amministrativi, socio-economici, culturali. Così come non si può trascurare il dinamismo dei territori e dei flussi di popolazione, tenuto conto anche dello sviluppo delle comunicazioni fisiche e digitali. In altre parole non si può prescindere dalla capacità di un territorio di sostenere uno sviluppo socio-economico avanzato sia di costituirsi come unità geografica, ambientale, geomorfologica, idiografica. Ed ancora, occorre valorizzare anche l'eredità complessa della tradizione politico-amministrativa, in quanto le comunità hanno, attraverso le diverse vicende storiche, sviluppato abitudini, radicato convenzioni, strutturato interessi, costruito relazioni di potere. E magari, rispetto all'assoluta impraticabilità dell'ipotesi di mantenere in vita le vecchie circoscrizioni provinciali, sarebbe opportuno non trascurare le esperienze maturate nell'ambito della pianificazione strategica (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, qualche Patto territoriale, qualche GAL, ecc...).

Tutti aspetti questi che poi ritornano con forza quando si affronta la questione della legittimazione (de Nardis 1983; Romei 1991; Scharpf 1997), soprattutto in relazione alla scelta di un più efficace modello di governo dell'area vasta e delle politiche di sviluppo. Il tema della legittimazione, inevitabilmente, si intreccia con altre fondamentali questioni come quella dell'autonomia politica e del necessario intervento su tutta la complessa legislazione regionale vigente di settore. A partire dalla difficile giustificazione circa l'attribuzione di funzioni amministrative proprie di area vasta, dal momento che viene prefigurato – nello statuto speciale siciliano – un sistema di elezione di secondo o di terzo grado.

Accanto ad essa, c'è poi la questione della natura giuridica di questo ente intermedio. Il libero consorzio di enti locali – attualmente un ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria e preposto all'esercizio di funzioni istituzionali delle autonomie locali – deve essere concepito come un'istituzione volontaria e/o obbligatoria sul modello già sperimentato, con risultati non molto lodevoli, nel nostro ordinamento?

Ed ancora, emerge la questione della flessibilità, caratteristica peculiare dell'istituto consortile. Cioè quella proprietà che permette, in riferimento ai mutamenti sociali ed economici, ad una istituzione di adattarsi a tali condizionamenti in modo perpetuo. Con tutto ciò che comporta questa visione, soprattutto la difficoltà di legarla al ragionamento sulle istituzioni, la prerogativa delle quali è legata spesso al loro processo e grado di istituzionalizzazione – misurabile empiricamente lungo le direttrici: adattabilità-rigidità, complessità-semplificazione, autonomia-subordinazione, coerenza-disunione (Huntington 1968). Infine, ma non ultimo, il tema del modello organizzativo del nuovo ente intermedio siciliano, 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 intermedio tra comuni e regioni.

Al di là dei possibili vizi di costituzionalità, dunque, sono numerosi i rilievi sul piano funzionale e della coerenza istituzionale che possono essere sollevati per questa legge regionale. Da un lato, il trauma derivante dalla destrutturazione di un modello fondato sulle province regionali oramai sedimentato, dall'altro lato, il deficit di legittimazione democratica delle istituzioni locali derivante dalla decapitazione degli organi elettivi dei liberi consorzi, pone numerose riserve sul sistema di governance, a partire dal processo di partecipazione e di costruzione della decisione pubblica locale.