

7 SETTEMBRE 2016

L'istituzione del libero consorzio in
Sicilia nel quadro delle
trasformazioni di sistema delle
autonomie territoriali

di Laura Maccarrone

Professore aggregato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Catania



L'istituzione del libero consorzio in Sicilia nel quadro delle trasformazioni di sistema delle autonomie territoriali*

di Laura Maccarrone

Professore aggregato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Catania

“Il tema della legislazione comunale e provinciale è uno di quelli che più rappresentano la sostanza, e quindi la civiltà di uno Stato”. “La legge sulle comunità locali è legge fondamentale dello Stato perché rappresenta il modo di essere dello Stato nella sua stessa base”¹.

Sommario: 1. Premessa. 2. Province regionali e liberi consorzi. Il percorso normativo nella regione siciliana. 3. L'art. 15 dello Statuto siciliano tra province regionali e liberi consorzi. 4. Il completamento della riforma: la legge regionale n. 15 del 2015. Il libero consorzio “ente territoriale”. 5. Libero consorzio *versus* provincia. 6. Il ricorso governativo avverso la legge regionale n. 15/2015. 7. Il libero consorzio alla luce della riforma costituzionale in corso di approvazione. 8. La necessità di una lettura della riforma regionale che guardi al sistema. Riflessioni di sintesi.

1. Premessa

Le recenti riforme approvate dal Parlamento nazionale in materia di autonomie locali², riforme che ne stanno indubbiamente cambiando il volto, e l'autonoma iniziativa legislativa della regione siciliana sul proprio sistema delle autonomie, ripropongono, inevitabilmente, una serie di antichi problemi. Si pensi al controverso

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ F. BENVENUTI, *Aldiqua-aldilà: pensieri non comuni sui Comuni*, ora in Scritti giuridici, vol. V, p. 4111 ss.

² Sulla legge n. 56 del 2014 (legge Delrio) v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Jovene, 2014; F. FABRIZZI e G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014.

rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale nelle materie di competenza esclusiva, che richiama a sua volta il tema dei limiti che lo Stato può porre alla potestà legislativa esclusiva; ma anche al rapporto tra Costituzione e Statuto siciliano, particolarmente ai mai espunti profili di divergenza.

Tuttavia, nel caso in questione, sembra si presentino aspetti di inedita originalità. Basti riflettere sul percorso intrapreso dallo Stato, il quale “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione” (art. 1 comma 51 della legge n. 56 del 2014) ha avviato, a Costituzione invariata, la riforma delle province, oppure sulla circostanza che la regione siciliana ha concluso un travagliato iter normativo, con la legge n. 15 del 4 agosto 2015, completando la disciplina degli enti di area vasta, sebbene lo Statuto siciliano non preveda né l’esistenza dell’ente provincia, anzi, più precisamente, ne prevede la soppressione³, né delle città metropolitane.

In questo contesto, complesso e ricco di problematiche, si inseriscono le riflessioni che seguono dedicate in particolare al modello di ente intermedio, denominato libero consorzio, quale risulta dalla riforma approvata di recente in Sicilia. La scelta del tema ci porta inevitabilmente ad attenzionare, per un verso, la controversia sorta tra lo Stato e la regione siciliana, cui ha fatto seguito l’impugnazione, dinanzi alla Corte costituzionale, della legge regionale istitutiva dei liberi consorzi, per altro verso ad esaminare la riforma costituzionale di recente approvata, e nella specie le modifiche apportate al titolo V della parte seconda, per la cui entrata in vigore dovrà, tuttavia, attendersi l’esito del referendum costituzionale.

2. Province regionali e liberi consorzi. Il percorso normativo nella regione siciliana

Il percorso riformatore in Sicilia prende avvio con la legge regionale n. 14 dell’8 marzo 2012, dal titolo “Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali”⁴. La legge, pur non

³ Art. 15 comma 1 dello Statuto: “Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell’ambito della Regione siciliana”.

⁴ Sul percorso di riforma nella regione siciliana v. S. AGOSTA, *Quando una riforma nasce sotto una cattiva stella*, in R. D’AMICO, A. PIRAINO (a cura di), *Il governo locale in Sicilia*, FrancoAngeli, 2014, p. 259 ss.; *Id.*, *Tra scarsa fantasia della politica e non rimosse esigenze di riforma delle autonomie locali siciliane: l’imperdonabile peccato dei liberi consorzi di comuni*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana per la istituzione dei “consorzi di comuni”: le “province regionali” al capolinea? brevi considerazioni critiche, di ordine istituzionale ed economico-finanziario*, in *Amministrare*, n. 3/2013, p. 431 ss.; F. TIGANO, *C’è qualcosa di nuovo nell’aria, anzi d’antico*, in R. D’AMICO, A. PIRAINO (a cura di), *Il governo locale in Sicilia*, FrancoAngeli, 2014, p. 136 ss.; M. GRECO, *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011; A. PATANÈ, *I “liberi consorzi di comuni” nella regione Sicilia. Commento alla legge regionale n. 7/2013*, “*Polis Working Papers*”, numero monografico OPAL, n. 2/2013; M. LA BELLA, *Dai liberi consorzi comunali alle province e ritorno*, relazione al XXVII Convegno SISP, Sezione: «Regionalismo e politiche locali», Firenze, 12-14 settembre 2013; L. PEDULLÁ, *Alla ricerca della (violata) democrazia*



contenendo norme in grado di incidere concretamente sul sistema delle autonomie, si segnala perché il legislatore siciliano manifesta la volontà di mantenere in Sicilia l'ente intermedio denominato "provincia regionale". Ai sensi dell'art. 1 primo comma della legge "nel quadro di un riassetto complessivo delle funzioni amministrative spettano alle province regionali funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012". Entro lo stesso termine viene previsto che si proceda altresì "al riordino degli organi di governo delle province regionali, assicurando che da tali disposizioni derivino significativi risparmi di spesa per il loro funzionamento. La legge individua gli organi di governo della provincia regionale e ne disciplina composizione e modalità di elezione" (art. 1 secondo comma).

Come si evince dalle disposizioni citate, il legislatore più che riformare ed apportare innovazioni significative nell'ordinamento, esprime l'intenzione, assumendosi un impegno dal carattere esclusivamente politico, di dare un nuovo assetto alla provincia, sia sotto il profilo delle funzioni che con riferimento agli organi di governo. Un assetto i cui tratti appaiono in verità assai genericamente individuati, quasi che la legge, che ha natura meramente programmatica, si trasformi, in questa vicenda, nella quale la pressione dell'opinione pubblica, rispetto alla riforma delle province, gioca un ruolo non marginale, in strumento autorevole per annunci politici.

Invero, posta l'instabilità politica del governo regionale, anche l'assunzione di un vincolo politico appare audace. E infatti, in attesa del successivo intervento normativo, rispetto al quale il legislatore si era impegnato, si è chiusa, anticipatamente, nel settembre del 2012, la XV legislatura.

L'unico effetto concreto ed immediato della legge n. 14 del 2012 ha riguardato il commissariamento degli organi di governo delle province regionali di Caltanissetta e Ragusa, altrimenti chiamate al rinnovo degli organi provinciali. Al fine di scongiurare l'indizione delle nuove elezioni e in vista (ottimisticamente) di una imminente riforma, viene previsto il commissariamento delle due province. A tale scopo la norma (art. 1 terzo comma) richiama espressamente l'art. 145 dell'Ordinamento Regionale degli Enti Locali in materia di commissariamento degli organi di governo degli enti locali.

partecipativa. La L.R. siciliana n. 8/2014 e la L. n. 56/2014: questa o quella per me pari sono, in *federalismi.it*, Osservatorio sulle città metropolitane, n.1/2014.

Nel corso della XVI legislatura, a distanza di un anno, nel marzo del 2013, la regione siciliana approva la legge n. 7, nella quale, superando la precedente, viene prevista, nel rispetto dell'art. 15 dello statuto siciliano, l'istituzione dei liberi consorzi⁵.

Allo scopo, ancora una volta, di sospendere l'elezione degli organi provinciali e di prendere tempo, si fissa un nuovo termine e si stabilisce che: “entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali”.

Anche in questo caso, come nel precedente intervento normativo, il legislatore regionale non apporta in concreto significative novità, ma a differenza della legge n. 14 del 2012, ne preannuncia una di sicuro effetto, ossia l'istituzione del libero consorzio, di un nuovo ente intermedio in sostituzione della provincia. Pur offrendo alcuni “indizi” sul futuro assetto dei liberi consorzi, rinvia ancora una volta ad ulteriori leggi la definizione, e delle funzioni e dell'assetto organizzativo. In particolare, quanto al primo profilo i liberi consorzi vengono destinati all'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle province regionali, quanto invece al secondo profilo si stabilisce che “gli organi di governo dei liberi consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado”.

La terza legge, in ordine di tempo, è la n. 8 del 2014 che istituisce i liberi consorzi, “in ossequio ai principi sanciti dall'articolo 15 dello Statuto della Regione siciliana ed in attuazione della legge regionale 27 marzo 2013, n. 7”, con lo scopo di assicurare, proprio attraverso i nuovi enti, l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta⁶. La legge istituisce altresì le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina. Definito l'assetto organizzativo e gli organi di governo, nonché le procedure per la delimitazione dei liberi consorzi⁷ e per il distacco dalle Città metropolitane o l'adesione ad esse, la legge regionale manca di una definizione puntuale delle funzioni, rinviando, ancora una volta, ad una successiva legge. L'art. 10 comma 2 si limita ad affidare, sia ai liberi consorzi che alle città metropolitane “funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia ambientale, di trasporti ed economico”. Infine, ancora una volta,

⁵ Sulla legge regionale n. 7 del 2013 cfr. A. PIRAINO, *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, federalismi.it, n. 13/2013.

⁶ F. SAITTA, *Città metropolitane e consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla L.R. n. 8 del 2014*, in federalismi.it, giugno 2014. Sul controverso percorso che ha portato all'emanazione della legge n. 8 del 2014 cfr. R. URSI, *L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione in progress*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014.

⁷ Procedura piuttosto complessa e non chiaramente definita, come evidenzia S. CURRERI, *Quel pasticciaccio brutto dei liberi consorzi comunali siciliani*, in *confrontocostituzionali.eu*, luglio 2015.

allo scopo di evitare la convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo degli organi provinciali, la legge n. 8 prevede, in attesa del completamento della riforma, la nomina di commissari⁸.

A partire dalla legge n. 8, dunque, la preannunciata riforma dell'ente intermedio comincia a mettersi in atto, sebbene l'esatta determinazione delle funzioni, sia dei liberi consorzi, sia delle città metropolitane, viene demandata ad interventi legislativi successivi, con la conseguenza, assai discutibile, che i comuni hanno dovuto scegliere se aderire ad un consorzio o l'altro o crearne uno nuovo, piuttosto che decidere per l'adesione a una delle tre città metropolitane, in una fase nella quale non si aveva ancora contezza della qualità e quantità delle rispettive funzioni. Una vera e propria inversione dell'ordine delle priorità, che vuole a monte la definizione delle funzioni, di ciò che si deve fare, e solo successivamente ed "in funzione" la definizione dell'assetto organizzativo⁹. Prima i fini, poi i mezzi¹⁰.

3. L'art. 15 dello Statuto siciliano tra province regionali e liberi consorzi

La normativa regionale siciliana sopra richiamata si muove, come dichiara lo stesso legislatore, all'interno dei parametri fissati dallo Statuto. Il legislatore siciliano, infatti, non manca di invocare, a sostegno dei diversi interventi normativi, le norme statutarie che ne sarebbero a fondamento. Primo fra questi l'art. 15 dello Statuto siciliano, il quale prevede la istituzione dei liberi consorzi tra comuni e altresì l'abolizione delle circoscrizioni provinciali, degli organi e degli enti pubblici che ne derivano; stabilisce che nella regione l'ordinamento degli enti locali si basa sui comuni e sui liberi consorzi comunali dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Inoltre, ai sensi dello stesso art. 15, alla regione spetta la legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali¹¹.

Il medesimo richiamo all'art. 15 il legislatore regionale lo aveva fatto nel 1986, quando con la legge n. 9 si istituivano nella regione siciliana nove province quali enti intermedi tra regione e comuni¹². L'art. 3 della suddetta legge disponeva, infatti, che "L'amministrazione locale territoriale nella Regione Siciliana è articolata,

⁸ Sulla legittimità del commissariamento degli organi provinciali v. G. BOGGERO, A. PATANÈ, *Profili costituzionali del commissariamento delle province nelle more di una riforma ordinamentale dell'ente intermedio*, in *federalismi.it*, giugno 2014.

⁹ F. SAIITA, *Città metropolitane ... cit.*, per il quale, ad esempio, è evidente che "attribuzioni in materia di promozione turistica piuttosto che di risorse idriche, di servizi sociali o di gestione dei rifiuti urbani suggerirebbero forme diverse, anche profondamente diverse, di aggregazione tra municipi".

¹⁰ Secondo l'insegnamento di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, ora in Scritti Giannini, Vol. IV, 2004, p.719.

¹¹ V. G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, *Lo statuto speciale della Regione siciliana*, Giuffrè, 2010, p. 132 ss.

¹² V. G. BARONE, V. OTTAVIANO (a cura di), *L'Avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia*. Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di Studi Politici (Catania, 25 - 26 marzo 1988), Milano, 1989.

ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati "province regionali".

Ora, se la provincia regionale della legge n. 9 e il libero consorzio di recente istituzione sono cosa diversa l'una dall'altro, evenienza che dovrebbe darsi per scontata visto che il legislatore regionale non ha esitato a parlare di abolizione delle province esaltando non poco il profilo riformista dei più recenti interventi normativi, allora è evidente che o la prima o il secondo, a dispetto degli espliciti richiami, non sia invero conforme all'art. 15 dello Statuto. Se invece provincia regionale e libero consorzio risultano, di fatto, assimilabili si pongono due questioni. La prima, di carattere politico, rispetto alla quale riteniamo di non azzardare risposte, riguarda il perché di tanto faticoso percorso, che ha impegnato più governi regionali, dal momento che, in definitiva, ci troviamo di fronte ad un ente intermedio assai simile alla precedente provincia regionale. La seconda questione, posta l'assimilazione di fatto fra i due enti intermedi, è se essi risultino in linea, ossia conformi, all'art. 15 dello Statuto.

Partendo dalla provincia regionale, la configurazione che ne fa il legislatore siciliano, sia nella legge n. 9, che nella legislazione successiva, non pone alcun dubbio circa la sua natura giuridica, che è sostanzialmente diversa dall'idea del libero consorzio quale associazione libera e perciò facoltativa tra comuni. Quest'ultimo, come è stato autorevolmente affermato¹³, in quanto ente pubblico non territoriale, per quanto dotato di autonomia amministrativa e finanziaria, si configura come strumentale ed è pensato per esprimere gli interessi dei comuni. Di contro, la provincia regionale è legittimata ad intervenire tutte le volte che a ciò è chiamata dalla collettività di cui è espressione, "e quindi non solo ove il singolo comune non sia in grado di provvedervi"¹⁴, in linea con quanto dispone l'art. 4 della legge n. 9/1986 che attribuisce alla provincia la qualifica di ente territoriale, qualifica "dalla quale discende quella di ente a fini generali o politico, qualifica che corrisponde ... alle competenze ad essa spettanti di programmare lo sviluppo complessivo della collettività"¹⁵.

¹³ V. OTTAVIANO, *L'avvio della nuova provincia regionale in Sicilia*, ora in Scritti giuridici, vol. III, Milano, 1992, p. 89. Di recente R. URSI, *L'abolizione ... cit.*, per il quale "Il Libero Consorzio si configurava quale libera aggregazione comunale – e non più come imposta circoscrizione di decentramento amministrativo – che esprimeva la dimensione intermedia tra il Comune e la Regione".

¹⁴ V. OTTAVIANO, *L'avvio ... cit.*

¹⁵ V. OTTAVIANO, *L'avvio ... cit.* Sull'ente territoriale cfr. G. ROSSI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Principi, Giuffrè, 2005, p. 174 ss., per il quale il territorio è essenziale ai fini della qualificazione e tutela degli interessi, poiché gli enti esponenziali di una collettività territoriale sono portatori di una pluralità di interessi pubblici (polisettoriali), rispetto ai quali vengono operate delle scelte politiche in ordine alle priorità. L'A. sottolinea poi che l'essere ente territoriale e perciò esponenziale di collettività territoriali, non significa essere altresì ente a fini generali, in grado cioè di identificare gli interessi da curare, avendo alcuni enti territoriali fini tassativamente elencati; P. VIRGA, *Diritto Amministrativo*,

Nella fase successiva alla loro istituzione, alle province siciliane è stata applicata la disciplina statale sulle province, laddove quella regionale risultava carente; più spesso la regione siciliana ha preferito recepire la disciplina statale, talvolta con modifiche di dettaglio. Nel recepire la legge n. 59 del 1997, ad esempio, il legislatore siciliano stabilisce (art. 31 della legge reg. n. 10/2000) che “In armonia con il principio di sussidiarietà e con i principi enunciati dall'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale sono conferite agli enti locali”. Il successivo art. 32 dispone: “La Regione ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, organizza l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province”.

In generale, gli sviluppi successivi al 1986 hanno mostrato, con tutta evidenza, come a dispetto del richiamo, all'interno della stessa legge n. 9, ai liberi consorzi e all'art. 15 dello Statuto, l'ordinamento degli enti locali in Sicilia si è basato, così come a livello nazionale, su un livello comunale e su un livello intermedio costituito dalle province regionali, cui è stata riconosciuta, al pari delle altre province italiane, autonomia politica, amministrativa e finanziaria, e con un assetto organizzativo e una forma di governo del tutto assimilabili a quelli previsti a livello statale.

Quanto alle funzioni, l'art. 4 della legge n. 9/1986 prevedeva espressamente che le province regionali, “costituite dalla aggregazione dei comuni siciliani in liberi consorzi”, oltre ad essere dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, erano titolari di funzioni proprie ed esercitavano altresì le funzioni delegate dallo Stato e dalla regione¹⁶.

La conseguenza di un tale assetto del sistema delle autonomie in Sicilia, di fatto uniformato all'ordinamento nazionale e, nella specie, la configurazione dell'ente provincia quale ente territoriale esponentiale della collettività ed equiparato agli altri enti territoriali secondo il disposto dell'art. 114 della Costituzione, ha

Giuffrè, 2003, vol. III, apre il volume dedicato all'amministrazione locale, con un breve capitolo (poco più di due pagine) dal titolo Enti territoriali, e afferma che l'amministrazione locale è costituita dagli enti locali territoriali, ossia regioni, province e comuni. Gli enti territoriali hanno i seguenti caratteri: rappresentatività, necessarietà, sono a fini generali e titolari di beni demaniali. Quanto alla rappresentatività afferma l'A. che gli enti territoriali devono essere capaci di “esternare la domanda politica di base e di svolgere un ruolo di governo nell'ambito locale”.

¹⁶ Oltre alle competenze espressamente previste agli artt. 9 e 12 in materia di programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale, il legislatore regionale individuava in capo alle province regionali le funzioni amministrative nelle materie dei servizi sociali e culturali, dello sviluppo economico, dell'organizzazione del territorio e della tutela ambientale (art. 13). Con la legge reg. n. 10 del 2000, di recepimento della legge n. 59 del 1997, si è stabilito, inoltre (art. 33 comma 1 e 2), che spetta alle province regionali, oltre a quanto già specificatamente previsto dalle leggi regionali precedenti, 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.

riproposto, anche in ambito regionale, la questione relativa alla legittimità della eliminazione *tout court* dell'ente provinciale attraverso lo strumento della legge ordinaria¹⁷. Qualora, infatti, assumessimo a fondamento della provincia regionale siciliana la Costituzione e i suoi principi, piuttosto che lo Statuto, non potremmo che dedurne l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 8 del 2014 che le ha eliminate, posto che, come ha sottolineato la Corte costituzionale, non si possono eliminare le province se non a seguito di una riforma costituzionale.

Diversamente, qualora assumessimo quale parametro di riferimento lo Statuto regionale arriveremmo a conclusioni opposte. È del tutto evidente, infatti, come il modello di ente intermedio configurato dalla legge n. 9 del 1986, istitutiva della provincia regionale, sia ben lontano dal modello del libero consorzio previsto dallo Statuto. Da questa prospettiva, non solo l'abolizione delle province con legge regionale non è affatto illegittima, ma è addirittura doverosa, se si intende realizzare in Sicilia un sistema delle autonomie che sia realmente rispettoso della fonte statutaria.

La questione, tuttavia, come si vedrà tra breve, si ferma al piano puramente teorico.

4. Il completamento della riforma: la legge regionale n. 15 del 2015. Il libero consorzio “ente territoriale”.

La legge regionale n. 15 del 4 agosto 2015, pur rinviando, per alcuni aspetti, ad ulteriori interventi normativi, porta a termine l'iter di riforma, offrendo un quadro abbastanza esaustivo del nuovo ente intermedio, sia con riguardo alle funzioni che per quanto attiene all'organizzazione interna.

L'art. 27 comma 1 della legge affida ai liberi consorzi, oltre alle “funzioni già spettanti alle ex province regionali ai sensi della normativa vigente”, un fascio assai consistente di “funzioni proprie”. Un primo gruppo sono quelle “già attribuite, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 6 marzo 1986 n. 9 e successive modifiche e integrazioni alle ex province regionali”, in particolare in materia di servizi sociali e culturali, di sviluppo economico, di organizzazione del territorio e della tutela dell'ambiente. Si tratta di tre macrosettori all'interno dei quali il legislatore ritaglia funzioni di amministrazione attiva, quali, ad esempio, “distribuzione

¹⁷ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2013, è stata chiara sul punto: le province possono essere oggetto di riforma con legge ordinaria, ma la loro eliminazione può avvenire soltanto con legge costituzionale che modifichi i relativi articoli della Costituzione a partire dal 114. Tra i commenti alla sentenza R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in *Giurcost.org*, settembre 2013; A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, “non s'ha da fare”*, in *Rivista AIC*, luglio 2013; A. SAIITA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in *Quaderni costituzionali*, settembre 2013; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013; G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 2013.

territoriale, costruzione, manutenzione, arredamento, dotazione di attrezzature, funzionamento degli istituti di istruzione media di secondo grado”, concessione di incentivi e contributi alle strutture ricettive per la promozione dello sviluppo turistico e alle attività artigiane, costruzione e manutenzione della rete stradale del libero consorzio, costruzione di infrastrutture, realizzazione di strutture e servizi assistenziali, ecc.

Un secondo gruppo di funzioni proprie viene invece distintamente individuato al comma 2 dell’art. 27, che menziona: pianificazione territoriale ed urbanistica, generale e di coordinamento, approvazione degli strumenti urbanistici dei Comuni, nel rispetto degli indirizzi regionali, organizzazione e gestione in materia di tutela ambientale, pianificazione dei servizi di trasporto nel territorio del libero consorzio, promozione, coordinamento e valorizzazione dello sviluppo economico e sociale, sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel territorio, nonché degli enti culturali già sostenuti dalle ex Province regionali, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito consortile, organizzazione dello sviluppo turistico, gestione delle riserve naturali gestite dalle ex province.

Alle funzioni proprie si aggiungono poi quelle eventualmente conferite con legge regionale¹⁸, nonché le funzioni in materia di edilizia popolare abitativa, di vigilanza sull’attività dei consorzi di bonifica e di motorizzazione civile, che, ai sensi del successivo art. 32, dovranno essere conferite entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

Si tratta, con tutta evidenza, di una mole consistente e variegata di attività che, nel complesso, chiarisce bene come la volontà del legislatore regionale sia quella di mantenere in vita, se non anche di rafforzare¹⁹, un ente di area vasta diverso dalla città metropolitana.

¹⁸ L’art. 31 della legge reg. n. 15/2015 dispone che “La Regione, nell’ambito della propria competenza esclusiva ed in linea con i principi della legislazione nazionale, può conferire ulteriori funzioni ai liberi Consorzi comunali, alle Città metropolitane ed ai comuni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell’articolo 118 della Costituzione, con le modalità di cui all’articolo 35 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10”.

¹⁹ Sull’assetto delle funzioni cfr. M. LA BELLA, *La riforma delle province in Sicilia: Le ragioni di un processo “trasformistico”*, relazione al XXIX convegno SISP, Sezione “Amministrazione e Politiche pubbliche”, Arcavada di Rende (Cosenza), 10-12 settembre 2015. L’A. ordina in due diverse tabelle le funzioni di programmazione e le funzioni di intervento attivo, e per ciascuna di esse individua le funzioni del libero consorzio, della provincia, secondo la legge n. 56/2014, e della provincia regionale. Le tabelle mostrano la corposità delle funzioni del libero consorzio, sia del primo che del secondo gruppo, non soltanto rispetto alla provincia della legge Delrio, ma anche, parzialmente, rispetto alla provincia regionale. V. anche M. GRECO, *Nella GURS la riforma bluff dei Consorzi di comuni*, in *LeggiOggi.it*, 13 agosto 2015.

Quanto all'assetto organizzativo, con particolare riguardo agli organi di governo, la legge regionale n. 15, che sul punto verrà in seguito modificata²⁰, in buona parte conferma quanto già previsto con la legge n. 8/2014, non senza elementi di novità.

In sintesi, l'art. 4 individua quali organi del libero consorzio comunale il Presidente, l'Assemblea, la Giunta e l'Adunanza elettorale. Quest'ultima, costituita dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica presso i comuni appartenenti al libero consorzio comunale, elegge il Presidente, scelto tra i sindaci del consorzio che hanno presentato la propria candidatura, ed elegge altresì i componenti della Giunta, scegliendoli all'interno di un elenco di candidati predisposto dal Presidente e scelti tra i sindaci ed i consiglieri comunali in carica.

Se l'elezione indiretta degli organi di governo del libero consorzio costituisce la regola, la legge prevede altresì che il Presidente possa essere eletto direttamente²¹. Ai sensi dell'art. 6 comma 8, "Qualora gli statuti dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane che rappresentino la maggioranza della popolazione della Regione prevedano l'elezione diretta, il Governo presenta all'Assemblea regionale siciliana il disegno di legge che stabilisce le modalità di elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano". Al di là dei dubbi interpretativi che scaturiscono dalla lettura della norma²², e che porranno non pochi problemi in sede di applicazione, la disposizione citata, per un verso conferma la volontà del legislatore regionale di configurare il libero consorzio come ente territoriale, dotandolo, pur in modo eventuale, di un organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale²³, peraltro

²⁰ Dalla legge 1 aprile 2016 n. 5, su cui v. oltre il paragrafo 6.

²¹ L'art. 6 comma 8 prevede che "Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo statuto del libero Consorzio comunale può prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente, a decorrere dal primo rinnovo successivo all'elezione da svolgersi con le modalità di cui al presente articolo". Analoga previsione è contenuta, per le città metropolitane, all'art. 13 comma 8.

²² La norma non appare affatto chiara. Dalla lettura degli artt. 6 comma 8 e 13 comma 8 della legge n. 15 sembra che sia destinato ad imporsi su tutto il territorio regionale quel sistema di elezione per il quale hanno optato consorzi e città metropolitane che rappresentino la maggioranza della popolazione. Ciò potrebbe significare, ad esempio, che se i sei liberi consorzi, che insieme costituiscono la maggioranza della popolazione siciliana dovessero scegliere l'elezione diretta, lo stesso modello di elezione verrebbe esteso alle città metropolitane, quand'anche nessuna di esse lo abbia scelto. L'alternativa più accettabile è che la legge che disciplina l'elezione diretta del Presidente o Sindaco si applichi solo laddove gli statuti abbiano fatto tale scelta. Se è così non si spiega, tuttavia, la necessità che tale opzione venga fatta da consorzi e città metropolitane che rappresentino la maggioranza della popolazione.

²³ Non che ciò si consideri determinante ai fini della configurazione dell'ente intermedio quale ente territoriale, ma non c'è dubbio che l'elezione diretta degli organi di governo, anche soltanto del Presidente, non possa che rafforzare la qualificazione del libero consorzio quale ente territoriale, esponenziale degli interessi della collettività e a fini generali. Quanto all'elezione di secondo grado, la dottrina si divide tra chi ritiene incompatibile, o quantomeno esprime dubbi in merito alla compatibilità tra investitura indiretta degli organi e natura di ente autonomo della provincia e della città metropolitana (cfr., tra gli altri, P.L. PORTALURI, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi- Boschi)*, in *federalismi.it*, n. 8/2014; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, che a proposito dell'elezione indiretta degli organi della

verso è il segnale di un modo di pensare e di configurare il libero consorzio in modo non dissimile dalla città metropolitana, circostanza quest'ultima che, come vedremo, differenzia in modo significativo il sistema delle autonomie voluto dal legislatore regionale rispetto a quello definito con la riforma Delrio.

Quanto alle competenze e al ruolo di ciascun organo di governo, l'Assemblea viene definita "l'organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta"²⁴; al Presidente del libero consorzio, che è altresì presidente della Giunta e dell'Assemblea, viene attribuita una competenza residuale, ovvero, come dispone l'art. 5 comma 4, egli "compie tutti gli atti di amministrazione che dalla legge o dallo statuto non siano specificamente attribuiti ad altri organi del libero Consorzio comunale, al segretario ed ai dirigenti del libero Consorzio comunale". Inoltre, nomina il segretario, i responsabili dei servizi e degli uffici, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna. Quanto alla Giunta, l'art. 9 comma 1 si limita a definirla "l'organo esecutivo dell'ente di area vasta" demandando agli statuti la definizione delle funzioni. I successivi commi 8 e 9 precisano, tuttavia, che la Giunta propone all'Assemblea del libero consorzio comunale lo statuto e i bilanci di previsione, consuntivi e pluriennali, per la loro approvazione.

Oltre ai già esaminati profili funzionale ed organizzativo, ulteriore aspetto degno di attenzione, all'interno della legge regionale siciliana, è rappresentato dalle disposizioni relative alla potestà statutaria e regolamentare

provincia afferma: "È una prospettiva che appare in contrasto, tra l'altro, sia col combinato disposto dell'art. 48 e del primo comma dell'VIII disp. trans. e fin. della Cost., dai quali si ricava la necessità di un ruolo diretto dei cittadini elettori anche per la formazione degli organi delle amministrazioni provinciali, sia con l'art. 3, secondo comma, della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede espressamente organi rappresentativi eletti direttamente anche per le istituzioni territoriali di secondo livello") e chi invece protende per la compatibilità (F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*, in Astrid Rassegna, n.15 del 2012; L. VANDELLI, *L'autonomia locale di fronte ai processi di razionalizzazione*, in federalismi.it, n. 5/2013; E. GROSSO, *Possano gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, in Astrid Rassegna, n. 19/2013). Non mancano poi soluzioni di mezzo che ammettono la compatibilità a condizione che tutti gli organi di governo siano elettivi in secondo grado, che tutti i grandi elettori siano stati eletti direttamente dai cittadini e che le funzioni degli enti siano esclusivamente di coordinamento delle funzioni comunali (A. FERRARA, *Una pericolosa rottamazione istituzionale*, in federalismi.it, 1/2014). Per una ricostruzione delle tesi a favore e contro la legittimità costituzionale dell'elezione indiretta cfr. E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in federalismi.it n. 1/2015.

La Corte costituzionale nella decisione n. 50 del 2015 ha peraltro definitivamente chiarito che "La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti".

²⁴ Ai sensi dell'art. 8 comma 2 "L'Assemblea del libero Consorzio comunale, a maggioranza assoluta dei propri membri, approva: a) lo statuto proposto dalla Giunta del libero Consorzio comunale; b) il regolamento per il proprio funzionamento; c) i bilanci di previsione, consuntivi e pluriennali proposti dalla Giunta del libero Consorzio comunale". Approva, altresì, i regolamenti, i piani ed i programmi ed esercita ogni ulteriore funzione attribuita dallo statuto.

del libero consorzio comunale (identiche disposizioni sono peraltro previste per le città metropolitane), con particolare riguardo alle forme di partecipazione.

Infatti, tra i campi demandati alla disciplina statutaria, insieme all'individuazione delle norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, la specificazione delle attribuzioni degli organi, la disciplina dei rapporti tra i comuni e le unioni di comuni, è previsto (art. 2 comma 1 lett. f), che lo statuto disciplini “gli istituti di partecipazione dei cittadini, compreso il referendum abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni e l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale, le forme di democrazia partecipativa, con modalità che assicurino il rispetto della partecipazione dei cittadini residenti e delle comunità locali nelle decisioni di loro specifico interesse”. La riaffermazione delle ormai note forme di partecipazione diretta dei cittadini all'attività dell'ente, che a partire dalla legge n. 142 del 1990 hanno esaltato il carattere democratico dell'autonomia locale²⁵, costituisce un ulteriore tassello per una configurazione del libero consorzio quale ente politico, piuttosto che come libera associazione tra comuni.

La permanenza di tali istituti e di canali diretti di comunicazione tra cittadini, anche singoli, e pubblica amministrazione, consente di veicolare in modo non mediato le istanze dei cittadini del libero consorzio e contribuisce alla configurazione del libero consorzio quale ente esponenziale della collettività, in grado di recepirne le esigenze in vista della loro soddisfazione.

Il quadro tracciato delle funzioni, proprie o conferite, sia di programmazione che di amministrazione attiva, la legittimazione degli organi di governo, seppure indiretta, la previsione di forme di democrazia partecipativa, per citare solo alcuni aspetti, danno ragione della definizione, che lo stesso legislatore attribuisce al libero consorzio, di ente territoriale²⁶.

Al di là della denominazione di “libero consorzio” dei nuovi enti intermedi, denominazione che ci riporta a soggetti con ben altra natura, a partire dal carattere volontario della loro istituzione²⁷, siamo di fronte ad un ente politico - territoriale, che poco si discosta dalla vecchia provincia regionale, se non per l'elezione indiretta degli organi di governo.

²⁵ Su questi temi, con particolare riguardo al rapporto tra autonomia e democrazia I.M.MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, ora in Scritti giuridici, Esi, 2015.

²⁶ Art. 1 comma 3: “I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica”.

²⁷ Cfr. sul punto F. TIGANO, *C'è qualcosa di nuovo nell'aria, anzi d'antico*, cit., p. 136 ss., per il quale, se in via generale la istituzione di un consorzio di comuni deve considerarsi facoltativa, a maggior ragione dovrà considerarsi tale nella previsione dell'art. 15 dello statuto siciliano, non solo per l'espressa denominazione di “liberi” ma, anche superando l'interpretazione letterale, perché diversamente si tradirebbe lo spirito della norma.

L'istituzione del libero consorzio, al di là delle annunciate intenzioni riformiste del legislatore regionale, sembra possa legittimamente iscriversi all'interno dell'esperienza della precedente provincia regionale, con la conseguenza che anche in questa occasione, come già nel 1986, il dettato dell'art. 15 dello Statuto sia rimasto del tutto disatteso, eluso, se non addirittura tradito: né il libero consorzio, né la provincia regionale possono considerarsi attuative della disposizione statutaria e in armonia con lo spirito dello Statuto²⁸.

Sotto questo profilo, le preoccupazioni prospettate da più parti a seguito della tanto decantata, quanto temuta, abolizione delle province in Sicilia possono serenamente rientrare, almeno stando, come sembra necessario fare, alla sostanza delle cose piuttosto che alla loro denominazione formale.

5. Libero consorzio *versus* provincia

Il quadro, pur sintetico, sopra delineato consente di rilevare alcuni tratti comuni ed altresì alcune differenze tra la legge statale e quella regionale nella configurazione, rispettivamente, della provincia e del libero consorzio.

In ordine alle funzioni, con la riforma Delrio, sebbene debba ritenersi eccessivo parlare di svuotamento, la scelta è andata nella direzione di ridimensionare in modo sostanziale il ruolo delle province, alle quali sono state affidate funzioni essenzialmente di coordinamento e di programmazione²⁹. Tale ridimensionamento risalta oltremodo se si mettono a confronto città metropolitane e province: alle prime la legge assegna specifiche finalità istituzionali generali ("cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città

²⁸ Non sembra, infatti, che si possa prospettare un "legame federativo tra Comuni e Consorzi", ovvero che i liberi Consorzi rappresentino una federazione di Comuni (A. PIRAINO, *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, in federalismi.it, giugno 2013).

²⁹ Art. 1 comma 85 l. n. 56/2015: "Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.". Il successivo comma 86 aggiunge: "Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo".

e le aree metropolitane europee³⁰), alle seconde, invece, non vengono affidate finalità generali, ma un numero predefinito di funzioni fondamentali³¹. Quanto eccede da tali funzioni, ossia le altre funzioni già svolte dalle province, sarà attribuito ad altri enti dallo Stato e dalle regioni, secondo le rispettive competenze, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1 comma 89 legge n. 56/2015).

Di contro, il complesso di funzioni individuato, in capo al libero consorzio, dalla legislazione regionale siciliana, come si è osservato nel precedente paragrafo, oltre ad essere più consistente, delinea una amministrazione non esclusivamente di tipo indiretto, essendo affidate ai liberi consorzi, in aggiunta a quelle di programmazione e di coordinamento, anche attività di prestazione e di intervento diretto³². L'attribuzione di tali funzioni amministrative, di rilievo sia sul piano quantitativo che qualitativo, non manca di avere riflessi sul piano dell'organizzazione, non soltanto con riferimento all'apparato burocratico-amministrativo, che difficilmente si potrà snellire, ma anche con riguardo agli organi di governo, si pensi alla permanenza di un organo esecutivo quale la Giunta.

In ordine poi alla possibilità di eleggere direttamente il Presidente del libero consorzio, così come il Sindaco metropolitano, la divergenza con la legge Delrio è duplice³³. Anzitutto, rileva la differenza tra il modello provinciale, per il quale non è prevista alcuna possibilità che il Presidente venga eletto direttamente, e il

³⁰ Art. 1 comma 2 della legge n. 56/2014. Sottolinea la differenza tra province e città metropolitane E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit.; F. PIZZETTI, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2015.

³¹ Sul diverso trattamento che la legge n. 56 riserva alle città metropolitane rispetto alle province v. B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it*, n. 3/2014; in un'ottica diversa F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, luglio 2015; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali* in *Rivista AIC*, n. 4/2014, secondo cui "l'animus della riforma è quello di limitare a pochi compiti, oltre a quelli fondamentali, il ruolo delle province quali enti di area vasta che, sostanzialmente, dovrebbero porsi il ruolo di enti di "supporto" (tecnico-amministrativo) dell'attività dei comuni, e di pianificazione-programmazione legata all'area vasta, e non più come pivot di un sistema di governance regionale".

³² Sulla commistione fra funzioni di regolazione e funzioni di prestazione cfr. R. D'AMICO, *Gli assetti istituzionali locali tra "prestazione" e "regolazione": verso l'accountability*, in R. D'AMICO A. PIRAINO (a cura di), cit., p. 45 ss., il quale, pur escludendo l'inconciliabilità tra i due tipi di attività, ammette che "La storia del nostro sistema amministrativo (attuali Province *docent*) ha da tempo decretato il fallimento dei tentativi di commistione fra compiti di regolazione e compiti di prestazione".

³³ Secondo la legge n. 56/2014, sono organi della provincia il Presidente, il Consiglio, l'Assemblea dei sindaci. Quest'ultima, costituita da tutti i sindaci, ha poteri propositivi e consultivi. Il Presidente è eletto dai consiglieri e dai sindaci tra i sindaci dei comuni; dura 4 anni e può assegnare deleghe ai consiglieri provinciali. Il Consiglio dura 2 anni ed è eletto dai sindaci e dai consiglieri tra sindaci e consiglieri. Sulla forma di governo O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, novembre 2013; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta Europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa. Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo, 6-7 giugno 2014.

modello del libero consorzio, dove invece tale possibilità è ammessa. Inoltre, la legge regionale, nel prevedere la possibilità di una elezione diretta, in egual modo, per il Presidente del libero consorzio così come per il Sindaco metropolitano, dà un chiaro segnale della volontà di configurare alla stessa stregua gli enti di area vasta, laddove, di contro, la legge statale differenzia più nettamente i due enti intermedi, attribuendo solo alle città metropolitane, e non anche alle province, la possibilità di eleggere direttamente l'organo monocratico³⁴. In via generale, si può condividere l'idea che la legge Delrio punti in modo evidente sulle città metropolitane³⁵, anche in ragione della già preannunciata abolizione delle province³⁶.

Sotto questo profilo la legge n. 56 si muove in un'ottica del tutto diversa rispetto alla legge regionale siciliana. La prima va nella direzione della differenziazione³⁷, di un potenziamento della città metropolitana a fronte di un alleggerimento dell'ente provinciale, alleggerimento esplicitamente prospettato quale tappa di un percorso che porterà alla sua eliminazione³⁸. La seconda, al contrario, configurando il libero consorzio alla stregua della vecchia provincia, finisce altresì per dargli una disciplina assai simile a quella delle città metropolitane³⁹.

³⁴ Il comma 22 dell'art. 1 della legge 56/2014 stabilisce, infatti, 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. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni”.

³⁵ Cfr., in chiave critica, B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, per il quale costituisce un errore “quello di incentrare tutto sulla valorizzazione dei nuovi soggetti istituzionali, Città metropolitane, pretermettendo completamente le province, pur essendo ambedue definiti strumenti di governo di area vasta”.

³⁶ Come ricorda F. PIZZETTI (*La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid-Rassegna*, n. 19/2013; *Id.*, *La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2014), già il Presidente del Consiglio Letta, illustrando il suo programma di governo, nell'aprile del 2013, aveva ribadito l'obiettivo di riordinare il sistema delle autonomie e abolire le province. In chiave critica F. GIGLIONI, *La riforma del governo di area vasta tra eterogenesi dei fini e aspettative autonomistiche*, in *federalismi.it*, gennaio 2014, secondo cui bisognava andare con ordine e partire dalla riforma costituzionale.

Quanto all'abolizione, come mette in evidenza G.M. SALERNO (*La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, n. 7/2015) la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un procedimento obbligatorio per lo spostamento del personale provinciale in connessione all'imposizione della riduzione della relativa spesa del 50%, sicché di fatto “la definizione del conclusivo assetto funzionale di questi “nuovi” o comunque “trasfigurati” enti intermedi è divenuta una variabile conclusivamente dipendente da fattori esogeni, ovvero, in breve, le risorse rese disponibili a seguito delle riduzioni imposte dallo Stato, e il personale che residuerà dalle procedure di mobilità verso le altre pubbliche amministrazioni”.

³⁷ Come sottolinea L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., (Introduzione al volume).

³⁸ Percorso anch'esso assai travagliato e confuso, come mette in evidenza F. FABRIZZI, *Il caos normativo in materia di province*, in *federalismi.it*, gennaio 2014.

³⁹ Sebbene le funzioni assegnate alla città metropolitana restino più ampie. Ai sensi dell'art. 28 della legge n. 15/2015 la città metropolitana è titolare, oltre che delle funzioni attribuite ai liberi consorzi, di ulteriori funzioni di pianificazione e coordinamento. Tra queste, di particolare rilievo l'adozione e l'aggiornamento annuale di un piano strategico triennale

L'ente intermedio siciliano, a differenza della provincia quale risulta dalla disciplina della legge Delrio, si pone in una condizione di continuità con il passato, collocandosi lungo il solco già tracciato dell'ente territoriale, a fini generali, dotato di autonomia normativa, finanziaria e politica, con una mole consistente di funzioni e, conseguentemente, con un proprio apparato burocratico – amministrativo. Un assetto ben lontano dall'idea del libero consorzio che, anche allo scopo di ridurre la spesa pubblica, avrebbe dovuto avere una struttura leggera, funzionale esclusivamente ad un efficiente esercizio associato delle funzioni amministrative comunali.

Il libero consorzio della riforma siciliana appare, in ultima analisi, assai distante dalla previsione dell'art. 15 dello statuto e assai più vicino alla vecchia provincia, laddove, di contro, la legge Delrio, pur a Costituzione invariata, presenta maggiori elementi di discontinuità, muovendosi nella direzione del raggiungimento di due obiettivi prioritari: ridurre la pluralità delle sedi di rappresentanza politica locale; razionalizzare la spesa pubblica destinata all'assolvimento delle funzioni amministrative.

Tali aspetti di discontinuità non hanno mancato di avere conseguenze in termini di “forzatura” della Costituzione⁴⁰, a partire dalla messa in discussione dei principi di sussidiarietà verticale e di ragionevolezza, e specificamente dall'inversione logica del modello di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative rispetto alla disciplina contemplata dalla Costituzione.

Come è noto, la legge Delrio, impugnata dinanzi alla Corte costituzionale, ha superato indenne il giudizio di costituzionalità, sebbene la decisione della Corte, la n. 50 del 2015, abbia lasciato parecchi dubbi e questioni insolte. Due fra tutti. In ordine alla lamentata lesione della competenza regionale relativa alla definizione delle funzioni non fondamentali, la Corte non decide nel merito della questione, ma si limita a prendere atto dell'avvenuto raggiungimento dell'intesa, in sede di Conferenza unificata, e della conseguente adozione, in data 26 settembre 2014, del relativo decreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri⁴¹. Una soluzione

del territorio metropolitano, e soprattutto, la “pianificazione territoriale generale ed urbanistica che, nel fissare vincoli e obiettivi all'attività dei comuni compresi nel territorio metropolitano, individua in ogni caso le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata nonché le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture e ne valuta la loro sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica nel contesto metropolitano”.

⁴⁰ A. POGGI, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi.it*, n.1/2014.

⁴¹ La Corte ritiene perciò venuto meno l'interesse delle regioni ricorrenti e dichiara cessata la materia del contendere. In chiave critica G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015 ...*, cit., secondo cui la Corte, in un'ottica efficientista, dichiara cessata la materia del contendere poiché, “in caso di accertata illegittimità costituzionale della legge, potrebbe provocare un risultato inefficiente, cioè far venir meno una norma da cui sono già conseguiti esiti (non legislativi) costituzionalmente coerenti”. Sull'accordo, con un esame del suo contenuto, A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI e M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi.it*, aprile 2015 (il paragrafo sulle funzioni non fondamentali è di F. Fabrizzi).

a dir poco sbrigativa nella quale la Corte, con tutta evidenza e pragmaticamente, guarda più al processo in itinere di attuazione della legge e, si può serenamente ritenere, alle riforme costituzionali in corso di approvazione che al quadro costituzionale esistente.

Quanto alla questione della elezione indiretta, secondo la Corte costituzionale, “la natura costituzionalmente necessaria degli enti di cui all’art. 114 Cost. ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall’art. 5 Cost. non comporterebbero l’automatica indispensabilità che tutti questi enti siano eletti direttamente”⁴². Tuttavia, come è stato osservato⁴³, la sentenza n. 50 del 2015 non risolve il problema della compatibilità tra l’autonomia che, come vuole l’art. 114 della Costituzione, deve essere garantita a tutti gli enti territoriali, e il tipo di rapporto che la legge Delrio impone debba sussistere tra i titolari degli organi dei comuni e quelli del rispettivo ente di area vasta (provincia o città metropolitana).

Di fronte ai dubbi che la sentenza n. 50 lascia aperti, appare evidente come le argomentazioni della Corte, talvolta deboli, talvolta non sufficientemente approfondite, riflettano il tentativo di risolvere quella “tensione dialettica tra la volontà riformatrice della legge Delrio –connaturata da ampi elementi di flessibilità e duttilità applicativa– e un quadro costituzionale caratterizzato da alcune rigidità operative”⁴⁴.

La stessa volontà riformatrice, nonostante gli annunci in tal senso, non sembra aver mosso il legislatore regionale. Al di là della istituzione delle città metropolitane, le cui funzioni dovrebbero consentire il governo dell’area metropolitana⁴⁵, il legislatore regionale è apparso fin troppo moderato, se non conservatore, non soltanto rispetto all’obiettivo annunciato di abolire le province, ma anche rispetto ad una riforma delle province che andasse nella direzione di un effettivo alleggerimento.

Il quadro che ne viene fuori finisce con il riproporre, pur con i mutamenti che sono stati evidenziati, primo fra tutti l’elezione indiretta degli organi di governo, l’assetto preesistente, con la conseguenza di porre la riforma siciliana, almeno con riguardo agli assetti conformativi del sistema, in armonia con l’attuale dettato costituzionale. Ciò, tuttavia, non ha reso la legge regionale esente da censure di costituzionalità. Come ve rrà

⁴² Quanto all’elezione indiretta, e con riferimento al sindaco della città metropolitana, si ritiene (A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in Rivista AIC, maggio 2015) che il nodo della questione risieda non tanto nell’elezione indiretta in sé quanto nella circostanza che il Sindaco metropolitano sia *ope legis*, ossia automaticamente, il Sindaco della città capoluogo, sostanziano ciò l’assenza del “diritto di voto” per tutti i cittadini dell’ente. La Corte avrebbe eluso tale questione legittimando una pericolosa “assenza di democrazia”.

⁴³ G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015 ...*, cit.

⁴⁴ A. STERPA, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Nota a margine della sentenza n. 50 del 2015*, in federalismi.it, aprile 2015. Sotto questo profilo, secondo l’A., la sentenza, al di là delle risposte in ordine alla legittimità della legge Delrio, delinea quale possa essere (qual è) “il ruolo del Giudice delle leggi nei periodi di transizione istituzionale”.

⁴⁵ Sulle funzioni cfr. la nota 39.



meglio chiarito nel paragrafo che segue, il ricorso governativo si è basato sul mancato rispetto, da parte del legislatore siciliano, dei principi contenuti nella legge Delrio, principi al cui rispetto la regione era tenuta, dal momento che la legge n. 56/2014 costituisce legge di grande riforma economico sociale.

6. Il ricorso governativo avverso la legge regionale n. 15/2015

Nella seduta n. 85 del 5 ottobre 2015 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'impugnativa della legge n. 15 del 2015 della regione siciliana (reg. ricorsi n. 89 del 2015). Si legge nel documento: "Il Consiglio dei Ministri, prendendo atto della lettera del Presidente della Regione siciliana con la quale si impegna ad apportare alcune modifiche alla legge regionale N°15/2015, ha deliberato l'impugnativa della suddetta legge in quanto, sul piano strettamente tecnico, talune disposizioni sono in contrasto con la legge N° 56/2014 (Legge Delrio), quale legge di grande riforma economica e sociale. In caso di approvazione di una nuova normativa da parte dell'Assemblea regionale siciliana, che vada nel senso dei rilievi contenuti nell'impugnazione, il Governo si impegna a valutare l'opportunità di ritirare il ricorso".

Nella premessa al ricorso, la difesa statale sottolinea che, sebbene le norme statutarie riservino alla competenza legislativa esclusiva della Regione Sicilia la materia del "regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative" nonché quella dell'"ordinamento e controllo degli enti locali", tuttavia, come la Corte Costituzionale ha già riconosciuto, confermando la testuale affermazione di cui all'art. 1, comma 5, della legge 7 aprile 2014 n. 56, "la disciplina dettata dallo Stato con la legge stessa realizza una grande riforma del sistema della geografia istituzionale della Repubblica e conseguentemente costituisce una grande riforma economico sociale a cui principi anche le regioni a statuto speciale devono conformarsi. Ed infatti, l'art. 1, comma 145, della legge 56/2014 espressamente prevede che le regioni a statuto speciale adeguino i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge".

Sulla base di tale assunto, viene innanzitutto lamentata l'assenza, nella legge regionale, di meccanismi di ponderazione del voto che tengano conto della consistenza della popolazione dei diversi comuni, come invece previsto dalla legge statale n. 56/2014. Secondo il Governo tali meccanismi costituiscono una garanzia ineludibile di democrazia, traducono e rendono effettivo il rapporto numerico tra cittadini e loro rappresentanti, anche se la rappresentatività opera in modo indiretto, consentendo, in ultima analisi, una espressione piena ed effettiva della sovranità popolare. Ne deriva che l'omessa previsione di meccanismi di ponderazione urta contro i principi di ragionevolezza, uguaglianza ed unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione.



Quanto alla indennità prevista dalla legge regionale a favore degli amministratori locali, si legge nel ricorso, essa non si pone in linea con la vigente normativa nazionale in materia di razionalizzazione dei costi degli enti locali. Del resto, si legge, uno degli assi portanti della nuova organizzazione degli enti locali - Province e Città Metropolitane - ed uno dei motivi addotti a favore della elezione indiretta dei rispettivi organi, è appunto la gratuità delle relative cariche.

Viene poi contestata l'articolazione organica del libero consorzio (ed analoghe censure valgono con riferimento alla città metropolitana) che, a detta del Governo, urta con l'impostazione generale che ne dà la legge statale, laddove per le province, "che nell'architettura della Legge Regionale coincidono con i Consorzi comunali", è stabilito che siano organi esclusivamente il Presidente, il Consiglio Provinciale e l'Assemblea dei Sindaci. Sarebbero perciò "esuberanti" la Giunta e l'Adunanza Elettorale. A sostegno di tale rilievo, il Governo ricorda quanto di recente affermato dalla Corte Costituzionale nella decisione n. 50/2015, ovvero che "non è immaginabile una situazione di diversificazione strutturale tra regione e regione nella configurazione dei propri enti territoriali senza frustrare il disegno costituzionale, che vuole livelli di governo aventi una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale".

Riguardo alle funzioni, vengono impugnati esclusivamente gli articoli 27 e 33. Il primo in merito all'attribuzione ai liberi consorzi della "organizzazione e gestione dei servizi nonché localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque", il secondo nella parte in cui affida alla regione, nell'ambito della tutela dell'ambiente, la vigilanza sulle attività industriali.

A seguito della deliberazione del C.d.M., il Governo regionale ha presentato all'ARS, il 12 ottobre, il d.d.l. n. 1070 recante modifiche alla legge n. 15/2015. Al fine di superare i rilievi critici sollevati dal Governo centrale, il Governo regionale ha proposto le seguenti modifiche: 1) abrogare l'Adunanza elettorale degli enti di area vasta, pur lasciando inalterato l'elettorato attivo e passivo già previsto; 2) istituire un Consiglio del libero Consorzio comunale e un Consiglio metropolitano, organi di indirizzo politico e di controllo degli enti di area vasta; 3) introdurre la ponderazione del voto elettorale per l'elezione dei Consigli, del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano; 4) attribuire all'Assemblea del libero Consorzio comunale ed alla Conferenza metropolitana, organo composto di diritto da tutti i sindaci dei comuni appartenenti agli enti di area vasta, esclusivamente poteri propositivi e consultivi, nonché la competenza ad approvare lo Statuto dell'ente intermedio; 5) introdurre la gratuità per lo svolgimento degli incarichi di Presidente del libero Consorzio comunale e Sindaco metropolitano, nonché di componente della Giunta, del Consiglio e dell'Assemblea/Conferenza; 6) sopprimere le norme che attribuiscono agli enti intermedi



le funzioni di organizzazione e gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, nonché quelle che trasferiscono alla Regione le funzioni in materia di vigilanza ambientale, in quanto rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con un emendamento presentato in Commissione, il governo regionale ha infine previsto la soppressione della Giunta dei liberi consorzi e delle città metropolitane in conformità alla legge Delrio⁴⁶. Tali proposte di modifica sono state accolte dall'Assemblea regionale che le ha introdotte con la legge n. 5 dell'1 aprile 2016.

In considerazione dei profili di illegittimità lamentati dal Governo e delle modifiche apportate dalla Regione, restava senza soluzione il delicato aspetto della elezione indiretta del sindaco metropolitano che, diversamente dalla legge Delrio, nella legge regionale non coincideva automaticamente con il sindaco del comune capoluogo. Sullo specifico punto, la regione siciliana non sembrava voler cedere, nella ferma convinzione che le modalità di elezione degli organi rientrassero nell'ambito della competenza legislativa della Regione e che la norma sulla coincidenza della carica di sindaco metropolitano con quella del sindaco del comune capoluogo non costituisse un principio⁴⁷. Anche su questo punto, tuttavia, la regione siciliana ha finito per uniformarsi alla normativa statale, approvando tra le “Disposizioni varie” della legge n. 8, approvata il 17 maggio 2016, la norma che recepisce il sistema previsto dalla legge Delrio. Anche in Sicilia, dunque, il sindaco metropolitano coinciderà con il sindaco del comune capoluogo.

Prescindendo dagli specifici rilievi, relativi in buona parte all'articolazione organica del libero consorzio, ciò che preme rilevare è che in via generale essi nascono e si legittimano dal confronto con la parallela disciplina che la legge statale ha previsto per le province. Nell'ottica del Governo, infatti, esiste una evidente corrispondenza, a dispetto della diversa denominazione, fra libero consorzio e provincia, nel senso che, come si legge nel ricorso, la provincia, nell'architettura della legge regionale, coincide con il libero consorzio.

L'affermazione, come si vedrà meglio più avanti, può assumere tutt'altro peso qualora dovesse essere approvata la riforma costituzionale. Posta, infatti, la assimilazione tra provincia e libero consorzio, l'eliminazione della provincia a fronte della sopravvivenza del libero consorzio ci impone di interrogarci in

⁴⁶ Le modifiche proposte, approvate in commissione affari istituzionali, sono state trasmesse all'Assemblea regionale il 28 ottobre. Nella seduta del 10 novembre 2015 l'Assemblea ha approvato il disegno di legge di modifica della legge n. 15, rinviandolo, ai sensi dell'art. 121 quater del regolamento interno, alla Commissione che il 16 dicembre 2015 lo ha approvato nuovamente e riesitato per l'aula.

⁴⁷ È quanto sostenuto, durante il dibattito sulle modifiche da apportare alla legge 15, dal presidente della commissione Affari istituzionali dell'assemblea regionale siciliana, il quale ha altresì ricordato come il problema della divergenza rispetto alla legge Delrio, sul punto della elezione del sindaco metropolitano, si era già posto in sede di approvazione della legge n. 15, risolvendosi nel senso della legittimità di una diversa soluzione ad opera della legge regionale, rispetto alla legge Delrio.

ordine alla legittimità di un sistema che presenta, per usare le recenti parole della Corte costituzionale (sentenza n. 50 del 2015) aspetti di indubbia “diversificazione strutturale”.

7. Il libero consorzio alla luce della riforma costituzionale in corso di approvazione.

La riforma costituzionale già approvata dal Parlamento, per la quale si attende ormai solo l’esito del referendum confermativo, presenta importanti novità anche con riferimento al sistema delle autonomie locali.

A monte di ogni considerazione in ordine all’impatto che tale riforma può avere sul sistema delle autonomie in Sicilia, rileva la scelta, che a giudizio di chi scrive non dovrebbe affatto considerarsi scontata, di mantenere, con riferimento alle regioni speciali, “forme e condizioni particolari di autonomia”. Come aveva sostanzialmente già fatto nel 2001, il legislatore statale ha infatti lasciato inalterato l’art. 116 comma 1 della Cost., perdendo così, e ancora una volta, l’opportunità di ripensare in modo organico al sistema dell’autonomia regionale⁴⁸.

Non è questa la sede per rievocare le ragioni storiche che hanno portato al riconoscimento della specialità regionale, per riflettere sulla inconsistenza oggi di quelle medesime ragioni, né per ricordare come, negli ultimi anni, particolarmente a seguito della crisi economica, si siano inventati, da parte del legislatore statale, numerosi espedienti per ricondurre le regioni differenziate nell’alveo dell’ordinarietà, sostanzialmente sottoponendole alla medesima disciplina di quelle ordinarie⁴⁹. Tuttavia, il legislatore statale ha rinunciato del tutto ad affrontare la questione, ritenendo forse, e non a torto, impopolare una scelta che andasse nella direzione di compromettere l’autonomia delle regioni differenziate, con inevitabili conseguenze in termini di inasprimento del dibattito politico, dentro e fuori il Parlamento. Quanto alla proposta, contenuta nella Relazione finale della Commissione degli Esperti nominata dal governo Letta, relativa alla modifica dell’art.119 Cost.⁵⁰, tendente ad uniformare sul piano dell’autonomia finanziaria le regioni ordinarie e quelle

⁴⁸ Nonostante gli inviti a non ripetere l’errore compiuto nel 2001, ossia “affidare a futuri e incerti interventi riformatori le sorti dell’autonomia speciale, che deve essere, invece, compiutamente ripensata e organicamente inserita nel contesto dell’ordinamento generale” (così G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in Rivista AIC, n. 4/2015).

⁴⁹ Basti pensare alla “materia” del coordinamento della finanza pubblica, in grado di interferire, con l’avallo della Corte costituzionale (*ex multis* le nn. 60 del 2013 e 88 del 2014), con una molteplicità di campi affidati alle regioni, sia ordinarie che speciali. Su altri aspetti sia consentito rinviare a L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in federalismi.it, n. 19/2012.

⁵⁰ Cfr. L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in federalismi.it, n. 5/2016.

speciali, si sarebbe comunque trattato di una misura zoppa, parziale, sebbene puntava indubbiamente su un aspetto centrale dell'autonomia differenziata⁵¹.

Venendo al tema che qui interessa, rilevano alcune disposizioni, contenute nella riforma costituzionale, per le quali occorre valutare l'incidenza sul sistema delle autonomie nelle regioni differenziate, con particolare riguardo alla regione siciliana e alla recente istituzione del libero consorzio.

In primo luogo vanno messe in evidenza quelle modifiche delle disposizioni costituzionali che hanno espunto dal testo della Costituzione il riferimento alle Province, di fatto abolite, tenuto conto, come è stato sopra rilevato, della corrispondenza, nonostante la diversa denominazione, fra libero consorzio e provincia.

In secondo luogo, occorre guardare alla riscrittura della lett. p) dell'art. 117 comma 2. Quest'ultima assegna allo Stato una competenza legislativa, oltre che in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali", anche sull'"ordinamento" di Comuni e Città metropolitane, nonché la competenza ad adottare "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni". L'attribuzione alla fonte statale dell'"ordinamento" delle autonomie locali, in aggiunta alle materie già ad essa affidate, costituisce un ulteriore elemento di uniformità nel sistema delle autonomie, anche per l'ampiezza ed indeterminatezza del campo assegnato che, come per altre "materie" si presta ad interpretazioni estensive⁵².

Si tratta di un ambito che, sebbene destinato direttamente ad incidere sulla potestà legislativa delle regioni ordinarie, non mancherà di avere ricadute, in termini di uniformità della disciplina dell'autonomia locale, anche con riferimento alle regioni differenziate, ponendosi come limite rispetto all'esercizio della potestà regionale esclusiva in materia di enti locali. Si ricorderà a proposito come all'indomani dell'emanazione della legge n. 142 del 1990, recante il nuovo "Ordinamento delle autonomie locali", ai sensi dell'art. 128 della

⁵¹ Come riporta ANTONINI, *Il coordinamento* ...cit., la proposta di modifica esordiva con: "Ferma la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali". Tuttavia, l'A. non manca di affermare come la specialità sia ormai priva di ragioni storiche e che "la stessa struttura costituzionale che distingue due modelli d'autogoverno regionale (uno di tipo normale come regola e uno di tipo speciale come eccezione) appare sempre meno corrispondente alla realtà delle situazioni".

⁵² Basti pensare ai livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali di cui alla lettera m) del medesimo articolo. A fronte di tale indeterminatezza, spetterà ancora una volta alla Corte costituzionale fissare i limiti all'intervento del legislatore statale, essendo verosimile che, in questo come in altri campi, il riparto della potestà legislativa Stato-Regioni diventi fonte di conflitti, proprio in ragione dell'indeterminatezza dell'ambito materiale assegnato allo Stato. Sul punto da ultimo cfr. A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.

Costituzione, si pose, proprio in ragione della sua portata generale ed innovativa, il problema della immediata applicazione anche in Sicilia⁵³.

Tuttavia, la stessa legge 142 presentava forti i segnali di una volontà di differenziazione del sistema secondo due diverse direzioni. Anzitutto nel fondamentale riconoscimento dell'autonomia normativa locale, reso effettivo dall'attribuzione agli statuti locali di un ambito di materie riservato. Inoltre, l'art. 3 della legge 142, reinterpretando l'art. 118 della Costituzione, affidava alle regioni il compito di individuare le funzioni di interesse esclusivamente locale che potevano essere attribuite agli enti locali, inaugurando, sotto questo profilo, un ruolo regionale nella conformazione del sistema locale⁵⁴. Tale ruolo, che porta via via a veri e propri sistemi regionali, si conferma e consolida prima a Costituzione invariata, con la legislazione di fine anni '90, e poi con la riforma costituzionale del 2001, che alla lett. p) del secondo comma dell'art. 117 affida alla legge dello Stato un ambito predefinito di intervento, un *numerus clausus* costituito da "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Rispetto a tale evoluzione, la nuova versione della lett. p) dell'art. 117 comma 2, quale si legge nella riforma costituzionale, costituisce una brusca battuta d'arresto e sembra voler riproporre, più di quanto si faccia nella versione vigente, il vecchio ed abrogato art. 128 della Costituzione, nell'intento di riaccentrare la "materia" degli enti locali, con particolare riguardo ai profili ordinamentali. Nessun dubbio, dunque, che qualora dovesse essere approvata la riforma costituzionale, anche la potestà legislativa esclusiva delle regioni differenziate in materia di autonomie locali dovrà confrontarsi, più di quanto non lo richiedano le disposizioni costituzionali attualmente vigenti, con la legislazione statale emanata ai sensi dell'art. 117 secondo comma lett. p) Cost⁵⁵.

⁵³ Sui profili innovativi della legge n. 142 del 1990 che deponavano a favore di una immediata applicazione della legge anche in Sicilia cfr. I. M. MARINO, *L'applicazione della legge 142 sull'ordinamento delle autonomie locali nelle regioni a statuto speciale*, ora in *Scritti giuridici*, ESI, 2015, p. 881.

⁵⁴ I. M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, ora in *Scritti giuridici*, ESI, 2015, p. 1234 ss. Sia consentito altresì rinviare a L. MACCARRONE, *Profili di riforma e di controriforma nell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Giappichelli, 2013.

⁵⁵ Quanto alla regione siciliana, l'art. 15 comma 3 dello Statuto dispone che "spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali". In ossequio alla lettera dello Statuto, la prima disciplina organica dettata dal legislatore regionale siciliano è contenuta nella legge n. 16 del 1963, per l'appunto denominata O.R.E.L., ovvero Ordinamento regionale degli Enti Locali. È noto, tuttavia, che all'indomani della emanazione della legge 142 del 1990, così come della legge n. 59 del 1997, si pose il problema della loro immediata applicazione in Sicilia, contenendo principi generali o di grande riforma economico sociale.

Il tema è complesso e coinvolge quello più ampio dei rapporti tra statuto speciale e Costituzione, rapporti che il legislatore statale, in sede di approvazione della legge cost. n. 3 del 2001, aveva inteso coordinare attraverso la clausola della condizione più favorevole.

Con un diverso approccio, l'art. 39 della riforma costituzionale, a conferma della posizione differenziata delle regioni speciali, prevede che le disposizioni contenute nel capo IV della legge non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino a quando non verranno modificati, sulla base di intese con le stesse Regioni, i rispettivi statuti⁵⁶. La norma prosegue poi prevedendo l'estensione, alle regioni differenziate, esclusivamente di alcune delle disposizioni di cui all'articolo 116 comma 3 relative all'attribuzione alle regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse e sentiti gli enti locali, di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Di contro, ogni altra modifica apportata al Titolo V parte seconda della Costituzione non troverà applicazione nelle regioni differenziate se non a seguito di una revisione più ampia ed organica dei singoli statuti speciali.

Il diverso meccanismo di adeguamento previsto dall'art. 39 costituisce il segnale evidente di una riforma costituzionale che va nella direzione opposta a quella tracciata nel 2001. In quell'occasione, con l'art. 10 della legge cost. n. 3, il legislatore si era preoccupato di introdurre, "in attesa della riforma dei rispettivi statuti speciali", la clausola della condizione più favorevole, così da estendere alle regioni differenziate, in virtù di un meccanismo automatico, ogni disposizione costituzionale ritenuta più favorevole all'autonomia, stante la consapevolezza di un rinnovato quadro costituzionale che, rispetto agli statuti speciali, concedeva spazi di

⁵⁶ Il comma 13 dell'art. 39 dispone: "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale". Sarebbe, come è stato affermato (G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e Autonomie, Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, 2016, p.143 ss.), "l'affermazione definitiva della bilateralità dei rapporti tra Stato e singole Regioni speciali", una riapertura della "stagione delle relazioni bilaterali che dovrà, anche, essere rivitalizzata da un uso rinnovato delle norme di attuazione". Sui profili problematici connessi al procedimento di riforma degli statuti speciali nell'ambito del sistema delle fonti cfr. S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale: profili problematici ed effetti di complicazione normativa*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e Autonomie, Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, 2016, p. 153 ss.

autonomia più ampi. Diversamente, la riforma costituzionale in itinere, al medesimo scopo di salvaguardare l'autonomia speciale delle regioni differenziate⁵⁷, e nella diversa consapevolezza di una modifica delle disposizioni costituzionali nel complesso meno favorevole all'autonomia, demanda alla riforma degli statuti speciali l'adeguamento alla Costituzione, mettendo al riparo le regioni speciali attraverso la diversa e opposta clausola di "non applicazione". Come è stato affermato, per effetto di tale clausola "le autonomie speciali manterrebbero intatte le competenze che hanno acquisito a seguito della riforma costituzionale del 2001 e della clausola di adeguamento automatico, nel medesimo regime giuridico che oggi le contraddistingue, quand'anche le Regioni ordinarie perdessero o diminuissero le competenze in tali materie, e comunque a fronte di un complessivo mutamento del regime giuridico di tali competenze, derivante da alcune importanti «norme di sistema» che sembrano destinate ad essere introdotte dalla riforma costituzionale"⁵⁸.

Se in linea di principio si può concordare con tale soluzione, se è vero che le regioni speciali continueranno a confrontarsi, in attesa che si metta mano alla riforma degli statuti, con il Titolo V come riformato nel 2001, attraverso la clausola di adeguamento automatico, e se è vero altresì che il giudizio di maggior favore richiesto da tale clausola, è "operazione interpretativa ad altissima discrezionalità"⁵⁹, tuttavia sembra opportuno operare dei distinguo.

Più precisamente occorre separare, con riferimento alla potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali, l'ambito delle funzioni e, in generale, della conformazione che la regione speciale intende dare al proprio sistema delle autonomie, dai profili istituzionali, ovvero dall'assetto fondamentale della regione con particolare riguardo alla sua articolazione territoriale. Una distinzione che la stessa Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare in passato in più di un'occasione. Già nel 1976⁶⁰, la Corte, stabilita la natura di vero e proprio ente autonomo del consiglio di quartiere, afferma che l'istituzione di un siffatto ente non rientra nella potestà legislazione esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative,

⁵⁷ Sottolineano l'identità di scopo S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale ...*, cit., per i quali, peraltro, la clausola della condizione più favorevole non sembra doversi considerare abrogata per effetto dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, sebbene quest'ultima introduca un nuovo procedimento di revisione degli statuti al quale soltanto sarebbe affidato l'adeguamento al nuovo quadro costituzionale.

⁵⁸ S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale ...*, cit.

⁵⁹ G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in Rivista AIC, n. 4/2015, p. 2. Sulla questione della estensione della clausola di maggior favore agli enti locali cfr. A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in Forumcostituzionale.it, 1-12-2006; S. BARTOLE, *L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Norme di attuazione dello statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali*, Atti del convegno 8 maggio 2006, Villa Manin Passariano/Codroipo.

⁶⁰ Sentenza n. 107.

attribuita alla Regione siciliana dall'art. 14, lett. o, del relativo Statuto speciale. Tale potestà, infatti deve esercitarsi "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato", limiti che, a giudizio della Corte, la Regione siciliana avrebbe superato perché ha legiferato in materia riservata alle leggi generali della Repubblica ex art. 128 Cost. A conferma di tale orientamento, nel 1997⁶¹ la Corte dichiara la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, poiché dal loro esame si evince che “la delimitazione delle aree metropolitane, lungi dal comportare la costituzione di enti subprovinciali, realizza solo un diverso assetto delle funzioni, ripartite fra i due livelli di governo locale secondo quanto suggerito dalle stesse peculiarità della situazione socio-economica e territoriale, in vista di migliori risultati sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e della razionalità”. Risultano pertanto infondati quei profili di censura volti, in sostanza, a denunciare la costituzione di enti non previsti statutariamente, poiché, ribadisce la Corte “il governo dell'area metropolitana assume una fisionomia prevalentemente funzionale, comportando un mero trasferimento di funzioni di c.d. "area vasta"... senza che ad esso si ricollegli, così come accade invece per la legge n. 142 del 1990, un riassetto istituzionale interno all'area medesima”.

Da ultimo, nella decisione n. 50 del 2015, peraltro richiamata dal Governo in sede di ricorso contro la legge regionale siciliana, la Corte costituzionale, ha avuto modo di affermare che “non è immaginabile una situazione di diversificazione strutturale tra regione e regione nella configurazione dei propri enti territoriali, senza frustrare il disegno costituzionale, che vuole livelli di governo aventi una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale”.

Ora, se il libero consorzio costituisce il corrispettivo in Sicilia della provincia, posto che non sono ammissibili “diversificazioni strutturali” tra una regione e l'altra, è evidente che qualora la provincia dovesse venire meno a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale che ne prevede l'abolizione, si profila uno scenario di indubbia “diversificazione strutturale”, talché la permanenza del libero consorzio in Sicilia porrebbe di certo dubbi di legittimità costituzionale, dubbi che non mancheranno di porre o riproporre, in sede di revisione dello statuto siciliano, nuovi e vecchi problemi.

Potrebbe (è una speranza) essere l'occasione per mettere sul tappeto ed affrontare antiche questioni irrisolte, ormai da troppo tempo rinviate, tra lo Stato e la Regione siciliana⁶², ma dovrebbe anzitutto essere l'occasione per ridisegnare una autonomia differenziata nell'ottica e a partire dal cittadino e dai suoi bisogni, una

⁶¹ Sentenza n. 286.

⁶² A partire dai rapporti finanziari e dal relativo contenzioso (*ex multis* Corte cost. nn. 222/1994, 138/1999, 29/2004, 145/2008). Sul punto D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6/2009.

autonomia che sia servente rispetto a tali bisogni, strumento per l'effettivo sviluppo dell'isola e per il miglioramento delle condizioni di vita dei suoi cittadini.

8. La necessità di una lettura della riforma regionale che guardi al sistema. Riflessioni di sintesi.

Riprendendo le fila del nostro discorso e considerando l'attuale quadro costituzionale, la conformità della riforma siciliana, e nella specie del libero consorzio, al modello di ente intermedio delineato dalla Costituzione e ai principi ivi espressi dagli artt. 114 e 118 va, tuttavia, più attentamente valutata.

A diverse conclusioni, infatti, è possibile giungere qualora i principi in questione vengano letti non esclusivamente come norme organizzative, come "sistemazione di poteri"⁶³, bensì funzionalmente in relazione ai principi fondamentali della Costituzione⁶⁴, primo fra tutti il principio personalista che pone, quale fine ultimo dell'organizzazione sociale, lo sviluppo della persona umana⁶⁵.

In un'ottica più ampia, che assume quale riferimento l'intera carta costituzionale, l'organizzazione dei poteri, le scelte sul loro assetto, e finanche la stessa autonomia, non sono che strumento rispetto alle finalità che il costituente ha individuato nella prima parte della Costituzione, a partire dai diritti sociali cui si collegano attività amministrative e di prestazione⁶⁶.

⁶³ Sul punto F. BENVENUTI, *Aldilà-aldiquà* ...cit., p. 4117, che ricorda che "le strutture istituzionali, come quelle amministrative, non sono delle pure sistemazioni di poteri ma, al contrario, sono sistemazioni di servizi resi alla comunità"; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova 1996.

⁶⁴ Ci si riferisce ai generalissimi principi fondamentali della Costituzione che Costantino MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975, p. 148 ss.) individua in quello democratico, personalista, pluralista, lavorista. Sul principio personalista, ex multis, P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972; A. BARBERA, *Principi fondamentali*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.

⁶⁵ A partire dal principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione. La sussidiarietà, afferma Giorgio BERTI (*Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in IUS, n. 2/2004), "vuole che si vada oltre le frontiere, che non ci siano sbarramenti, che tutto possa fluire secondo un ordine che viene dalle necessità del momento, da quello che occorre fare, nell'interesse collettivo, nell'interesse sociale e rispetto dei diritti delle persone"; A. POGGI, *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge 56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato-Regioni sull'attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio "obbligato" delle stesse*, in *confrontocostituzionali.eu*, luglio 2014, secondo cui anche la sussidiarietà verticale è finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bisogni, non all'enfaticizzazione del livello comunale come livello privilegiato di amministrazione; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione* in *amministrazioneincammino.luiss.it*; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, voce in *Enc. Giuridica*, Roma, 2003; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e Società*, 1998, p. 279 ss.

⁶⁶ Senza con ciò voler affermare che l'autonomia sia, al pari degli altri strumenti organizzativi, "meramente" strumentale. Mentre infatti ogni strumento organizzativo è in sé superabile, non essendo più idoneo allo scopo, l'autonomia è elemento imprescindibile nel nostro sistema ordinamentale, presentandosi, sotto questo profilo, come fine. L'essere fine, tuttavia, non coincide con l'essere immodificabile. Ciò che si vuol dire è che l'assetto delle autonomie

Se così è, allora un'organica riforma del sistema autonomistico non può prescindere, anzi non può non prendere le mosse dalla considerazione di quali e quanti servizi devono essere resi alla comunità e quali diritti devono essere garantiti. In altre parole, in una più ampia visione, non ci si può esimere da una lettura della riforma degli enti di area vasta in termini di buon governo, buon andamento, inteso sia in termini di efficienza e di buon uso delle risorse, ma anche di efficacia e perciò di capacità di soddisfare i bisogni dei cittadini. Ciò appare prioritario con particolare riguardo a tutti quei servizi essenziali oggi messi in discussione da tentativi di soluzione della crisi che guardano, soltanto o prevalentemente, alla dimensione economica e alla soddisfazione dei parametri europei. Occorre, dunque, che le relative prestazioni si inscrivano all'interno del principio costituzionale del buon andamento, oggi coniugato in termini di efficienza ed efficacia dell'azione e dell'organizzazione amministrativa⁶⁷, ovvero tenendo conto altresì che “un governo locale efficiente e capace effettivamente di curare gli interessi della propria comunità disponendo della pienezza dei poteri necessari, necessita di dimensioni adeguate”⁶⁸.

Ora, la dimensione adeguata per la soddisfazione dei nuovi bisogni risulta corrispondere, con sempre maggiore evidenza, con contesti via via più ampi, certamente più ampi di quelli riconducibili alla realtà comunale, caratterizzata perlopiù da un'endemica frammentazione, ma altresì più ampi di molte delle attuali province, per le quali un riordino/accorpamento sarebbe stato necessario⁶⁹. Ciò risulta immediatamente

può essere riformato, qualora il modello che si è costruito non sia più in grado di soddisfare gli interessi della collettività, interessi rispetto ai quali resta il nesso di strumentalità, rischiando altrimenti il sistema di essere autoreferenziale (circostanza di cui si accusano le province). Tuttavia tali modifiche non possono mai spingersi fino al punto di vanificare il principio autonomistico, se non a danno del complessivo livello di democraticità dell'ordinamento, né un'applicazione soddisfacente del principio di leale collaborazione può bastare a legittimare lo svuotamento dell'autonomia. Sul tema, con riferimento all'istituzione della città metropolitana, v. D. MONE, *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona*, in *federalismi.it*, n. 3/2014. Sul rapporto tra democrazia e principio autonomistico I.M. MARINO, *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, cit.

⁶⁷ G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2004.

⁶⁸ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, 2014, p. 59-60; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2014, secondo cui in tema di conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali il principio del buon andamento si collega al principio di adeguatezza che, ai sensi dell'art. 4 comma 3 lett. g) della legge n. 59 del 1997, si coglie “in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire ... l'esercizio delle funzioni”. È il caso di ricordare l'apertura della legge Delrio che, all'art. 1 comma 1, dispone: “La presente legge 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”.

⁶⁹ Riordino/accorpamento già tentato dal governo Monti e poi, purtroppo, non portato a termine per la mancata conversione del decreto legge. Il processo aveva preso avvio con il d. l. n. 95 del 2012 (“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” convertito in l. n. 135 del 2012) e con la successiva deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, adottata in attuazione dell'art. 17 del d. l. n. 95, con cui venivano fissati i criteri per la riduzione e l'accorpamento delle province. Sulla base dei criteri fissati, il Consiglio delle

tangibile per le grandi realtà urbane individuate ora come città metropolitane, basti pensare alle problematiche connesse allo sviluppo disordinato delle periferie, al traffico e alla concentrazione giornaliera, presso il comune capoluogo, di cittadini non residenti⁷⁰. Ma è altresì evidente anche per realtà non caratterizzate da particolare sviluppo urbano⁷¹, se non altro perché la dimensione più ampia consente di erogare i servizi con maggiori risparmi di spesa. Quest'ultimo aspetto non può essere trascurato, non soltanto perché praticamente le pubbliche amministrazioni devono imparare ad essere virtuose, svolgendo le proprie attività con meno dispendio di risorse, peraltro sempre più ridotte, ma perché ciò costituisce ora un ulteriore parametro costituzionale per vagliare la bontà delle soluzioni organizzative⁷².

Si tratta perciò di comprendere come congegnare i nuovi enti intermedi, senza peraltro trascurare il profilo della democraticità dei nuovi assetti, per i quali è imprescindibile costruire meccanismi idonei affinché i comuni, enti a rappresentatività diretta, possano trovare adeguata espressione⁷³.

autonomie locali (C.A.L.), istituito in ciascuna regione, ha poi deliberato un piano di riduzioni e accorpamenti sul quale il Governo ha infine acquisito il parere di ciascuna regione interessata. Il decreto legge n. 188 del 2012, approvato il 5 novembre, che, raccogliendo le proposte dei C.A.L., accorpava le province riducendole sensibilmente, non è stato convertito a causa della caduta del Governo e dello scioglimento anticipato delle Camere. Sulla razionalizzazione dimensionale delle province v. S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, n. 17/2012.

⁷⁰ Sul ruolo della città metropolitana A. LUCARELLI, *La città metropolitana, ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, n.13/2014, per il quale il processo che conduce all'affermazione della città metropolitana "se ben governato può essere virtuoso proprio per la sua peculiarità, potenzialità e soprattutto adeguatezza rispetto alle trasformazioni territoriali, sociali ed economiche".

⁷¹ Cfr. B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta*, cit., il quale osserva come il territorio italiano sia caratterizzato non soltanto da zone ad alta urbanizzazione, laddove per l'appunto sono individuate le Città metropolitane, ma anche da zone ad "urbanizzazione reticolare" o ad "urbanizzazione diffusa", corrispondenti al territorio di molte delle attuali province. Si tratta di realtà che hanno un'incidenza, in termini economici e di indotto, assai rilevante, e comunque richiedono l'attivazione dei necessari servizi, non dunque di "soggetti "minori" nel panorama sociale ed economico italiano". Tenuto conto di ciò, ovvero dei dati sociali, geografici ed economici, secondo l'A. "questa differenziazione di accentuazione, questo sbilanciamento tra Città metropolitana e provincia davvero non ha ragion d'essere".

⁷² Ci si riferisce all'art. 97 della Costituzione, al comma premesso al comma 1 dalla legge cost. n. 1 del 2012, che così dispone: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Sotto questo profilo non c'è dubbio che la stessa autonomia speciale, pur costituzionalmente garantita, va bilanciata con quei vincoli di sistema chiaramente desumibili dagli artt. 81 e 119 Cost., a loro volta derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Cfr. anche Tar Palermo, n. 1276 del 2012, che, a proposito del riassetto ordinamentale delle province, ha affermato che persino "il principio democratico ... deve essere bilanciato con quello del tendenziale equilibrio dei bilanci e di contenimento della spesa pubblica".

⁷³ Si ripropone qui il dilemma tra rispetto delle peculiarità e dell'autonomia comunale, che resta confinata in ambiti ristretti, ed esigenze di una dimensione adeguata per lo svolgimento delle funzioni, dimensione che non coincide più con l'ambito territoriale dei comuni. Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2013, p. 76 ss., che coniuga associazionismo, adeguatezza, intercomunalità.

Sotto questo profilo la legge regionale e quella statale sembrano perseguire strade diverse. La legge n. 56 punta sulle città metropolitane, ritenendo necessaria una organizzazione stabile e ben strutturata per la complessa amministrazione delle grandi aree urbane, e alleggerisce le province in vista di una loro eliminazione dalla carta costituzionale. Al di fuori delle aree metropolitane, il nodo della gestione adeguata delle funzioni e dei servizi resta affidato, sia alle province, sia anche alle unioni di comuni che, forse anche nella prospettiva dell'imminente abolizione delle province, sono state ulteriormente valorizzate dalla stessa legge n. 56/2014⁷⁴. A monte può esserci una decisione volontaria assunta da due o più comuni confinanti, oppure, per i comuni di piccole dimensioni, un obbligo imposto dalla legge. In ogni caso, le unioni di comuni si offrono quali strumenti flessibili per la gestione associata dei servizi⁷⁵, consentendo quella differenziazione che è tanto più necessaria quanto più le esigenze dei territori si presentano diversificate: le unioni di comuni si occuperanno di quelle funzioni che, in base alle peculiarità di ciascun contesto, necessitano di gestione associata, in tal modo sposando una più dinamica idea di "area vasta" non più necessariamente coincidente con gli "obsoleti confini provinciali"⁷⁶. La scelta del legislatore statale sembra, dunque, andare nella direzione dell'uniformità per le grandi aree urbane⁷⁷, della differenziazione per la restante, ma prevalente, parte del territorio.

⁷⁴ Considerate proiezione dei comuni e perciò "enti locali", come definiti dalla stessa legge Delrio (art. 1 comma 4): "Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza". Per una evoluzione delle forme associative L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali ...* cit., che, con riferimento alle unioni di comuni, evidenzia il mutamento dell'obiettivo di fondo dell'istituto: dalla riduzione della frammentazione comunale, cui si collegava l'obbligo di fusione, all'esercizio associato delle funzioni.

⁷⁵ Pur con le incognite evidenziate (cfr. C. TUBERTINI, *La nuova stagione dell'autonomia statutaria per le forme associative dei Comuni*, Astrid Rassegna, n. 19/2014).

⁷⁶ P. URBANI, *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali*, Seminario Fondazione Italia Decide "Ricostruire un equilibrio per il governo locale: comune, nuova area vasta, città metropolitana", Camera dei Deputati - 30 novembre 2015, in Astrid. V. art. 32 comma 6 del Tuel: "L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse". Quanto, invece, ai comuni di minore dimensione demografica, l'art. 33 comma 2 stabilisce, al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni, che "le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa". La legislazione statale, a partire dal 2010, con il d.l. n. 78, e poi con i d.l. n. 138 del 2011 e n. 95 del 2012, nell'ottica della *spending review* ha previsto l'obbligo, per i comuni di piccole dimensioni, di costituire un'unione per l'esercizio associato delle funzioni.

⁷⁷ Le esigenze di differenziazione, al di là di un quadro legislativo unitario, sono affidate perlopiù agli statuti, i cui campi di intervento sono senz'altro assai ampi (art. 1 comma 10 l. n. 56/2014). Sottolinea gli elementi di rigidità nella disciplina statale sulle città metropolitane, pur rilevandone altri di flessibilità, C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio

Di contro la legge regionale siciliana, nel riproporre, attraverso i liberi consorzi, le vecchie province regionali, presenta uno schema più rigido, poco flessibile, dal momento che i liberi consorzi hanno funzioni predefinite, secondo un sistema, più che noto, di conferimenti *ex lege*, ossia dall'alto⁷⁸. Tale scarsa flessibilità, che è a sua volta fonte di sovrapposizioni, duplicazioni di competenze, complessità dei procedimenti, unita ad un apparato pesante e costoso, non mancherà di ripercuotersi negativamente sulla capacità di dare risposte in tempi brevi, sull'efficienza dei servizi e sulle relative prestazioni e, in definitiva, sulla vita dei cittadini siciliani. Da quest'angolo visuale, posta la strumentalità dell'assetto organizzativo rispetto alla soddisfazione dei bisogni della collettività, e considerata altresì la necessaria contrazione della spesa pubblica⁷⁹, il libero consorzio di nuova istituzione appare meno in linea con il quadro costituzionale di quanto non sembri ad una prima analisi, qualora, come sembra si debba fare, i parametri di riferimento si rinvergono, non soltanto nel titolo V della Costituzione, ma piuttosto nell'intero impianto costituzionale.

La regione siciliana è riuscita, in definitiva, a riproporre un ente intermedio che non risulta conforme né alle norme statutarie, né ai principi costituzionali, dimostrando, così facendo, di sfruttare nel peggiore dei modi la propria specialità. Questa, piuttosto che essere volano per uno effettivo sviluppo della Regione, diventa la fonte di legittimazione per assetti di potere che poco hanno a che fare sia con lo statuto siciliano, che tuttavia non si perde occasione per celebrare, sia anche con il quadro costituzionale, sia, in ultima analisi, con la volontà di migliorare la vita dei cittadini⁸⁰.

e L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, 2016, che pone l'accento sulla difficoltà di intervenire sulla forma di governo, essendo assai complessa, per le Città metropolitane, se non impossibile, l'opzione per l'elezione diretta, sulla modifica dei confini delle Città metropolitane, sulla riorganizzazione delle funzioni amministrative, dovendo tener conto di quelle qualificate come «funzioni fondamentali».

⁷⁸ Sul punto P. URBANI, *La riforma ...* cit. per il quale “non vi è dubbio che la provincia come livello di governo contrapposto ai comuni abbia costituito in moltissimi casi, un ostacolo sul territorio alla creazione di comuni “robusti” come li chiamava Giannini, che ancorché oggetto di accorpamento o di fusione, avrebbero sempre sofferto sul medesimo territorio della presenza del livello superiore costituito dalla provincia.

⁷⁹ Del resto, come ha chiarito la Corte costituzionale, la legge cost. n. 1 del 2012 si applica senz'altro anche alle Regioni speciali, in quanto si tratta di norme volte a tutelare l'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità della spesa delle pubbliche amministrazioni. Con riferimento all'art. 97, e precisamente al comma premesso all'art. 97 Cost. dall'art. 2, comma 1, della legge cost. n. 1 del 2012, la Corte ha affermato che esso non può non applicarsi a tutte le autonomie territoriali, comprese quelle ad ordinamento particolare, in quanto “richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico” (Corte cost. n. 60 del 2013 e n. 88 del 2014). In generale la giurisprudenza costituzionale, con riferimento alle regioni differenziate, ha finito per ancorare la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica agli artt. 81, 97, 117, comma 2, e 119 Cost., come novellati dalla legge Cost. n. 1 del 2012, laddove per le regioni ordinarie l'ancoraggio più immediato risiede nella potestà concorrente di cui all'art. 117, comma 3 Cost.

⁸⁰ Per un esame politologico della vicenda siciliana che ha portato alla legge n. 15/2015 v. M. LA BELLA, *La riforma delle province in Sicilia: Le ragioni di un processo “trasformistico”*, cit.



Tali considerazioni rimandano, come è ovvio, a riflessioni più generali, mai sopite, sull'opportunità di mantenere in vita la specialità regionale, ma questo è un altro discorso⁸¹.

⁸¹ Di recente v. F. TIGANO, *Attualità dello statuto della regione siciliana*, in *Diritto e processo amministrativo*, numero speciale dedicato a Ignazio Maria Marino, n. 2-3/2013, p. 927 ss.; S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Rivista AIC*, gennaio 2015; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, aprile 2014; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in N. ANTONELLI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle regioni?*, Roma, 2014, p. 265 ss. Sia altresì consentito rinviare a L. MACCARRONE, *Riflessioni sulla specialità regionale con particolare riguardo all'ordinamento siciliano*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2011, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.