

APPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SUL SISTEMA DI GOVERNO INTERMEDIO¹.

PROVINCE REGIONALI, LIBERI CONSORZI, CITTÀ METROPOLITANE ALLA RICERCA DI UN NUOVO ASSETTO

del Prof. Gaetano Armao, *Diritto Amministrativo - DEMS-UNIPA*

1. L'ORDINAMENTO STATALE IN MATERIA PROVINCIALE

Le leggi di unificazione nazionale del **1865**, e in particolare la legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia (l. n. 2248 del 20 marzo 1865), delinearono un sistema gerarchicamente **accentrato** estendendo la legislazione sabauda (l. *Rattazzi*, n. 3702 del 1859), in un contesto che passava, anche in Sicilia *dal potere nobiliare al potere notabile* (mirabilmente descritto nel Gattopardo nella figura di don Calogero Sedara).

Lo Statuto albertino stabiliva che: "*le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge*" (Art. 74).

Giusta le previsioni dell'allegato *A* (**LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE**). All'Art.1 si stabiliva che "*Il Regno si divide in **province**, circondari, mandamenti e comuni*". La disciplina prevedeva che "*la provincia è corpo morale, ha facoltà di possedere, ed ha un'amministrazione propria che ne regge e rappresenta gli interessi... L'amministrazione d'ogni provincia è composta di un consiglio provinciale e di una deputazione. Il prefetto vi esercita le attribuzioni affidate dalla legge (artt. 152 ss.). Il consiglio provinciale era composto da 60 a 20 membri ed i consiglieri provinciali eletti dagli elettori comunali del mandamento (art. 155 e ss.). La deputazione provinciale composta del prefetto che la convoca e la presiede, e da 6/10 membri eletti dal consiglio provinciale (179 e ss.)*".

Si configura così quella duplice veste della Provincia che si caratterizza quale **ente intermedio tra il Comune e Stato-ente pubblico territoriale**, ma soprattutto come **sede di decentramento dell'amministrazione centrale, circoscrizione amministrativa dello Stato** (*sede dei più importanti organi periferici: prefetti, intendenti di finanza, ecc.*), dove la figura del Prefetto, rappresentante del Governo in sede locale, controlla la molteplicità delle istituzioni ereditate dagli stati preunitari.

Un sistema gerarchicamente **ACCENTRATO** che declinava gli enti locali quali articolazioni burocratiche del governo centrale, soggetti a pervasivi controlli su organi ed atti. Era evidente l'obiettivo di sopire ogni spinta centrifuga per un nuovo Stato che aveva necessità di consolidarsi sul piano istituzionale ed amministrativo, ignorando del tutto quella che sarebbe divenuta la "*questione meridionale*"², così precostituendo le basi per quello che sarebbe divenuto "*il maggiore fallimento dello Stato unitario*"³.

¹ Appunti per l'introduzione al seminario "IL SISTEMA DI GOVERNO INTERMEDIO. Province regionali, liberi consorzi, Città metropolitane in Sicilia alla ricerca di un nuovo assetto", tenutosi a Palermo, il 28 novembre 2022, presso il Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali, Aula Magna "P.Borsellino"-

² Così testualmente S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Mulino, Bologna, 2014, 105.

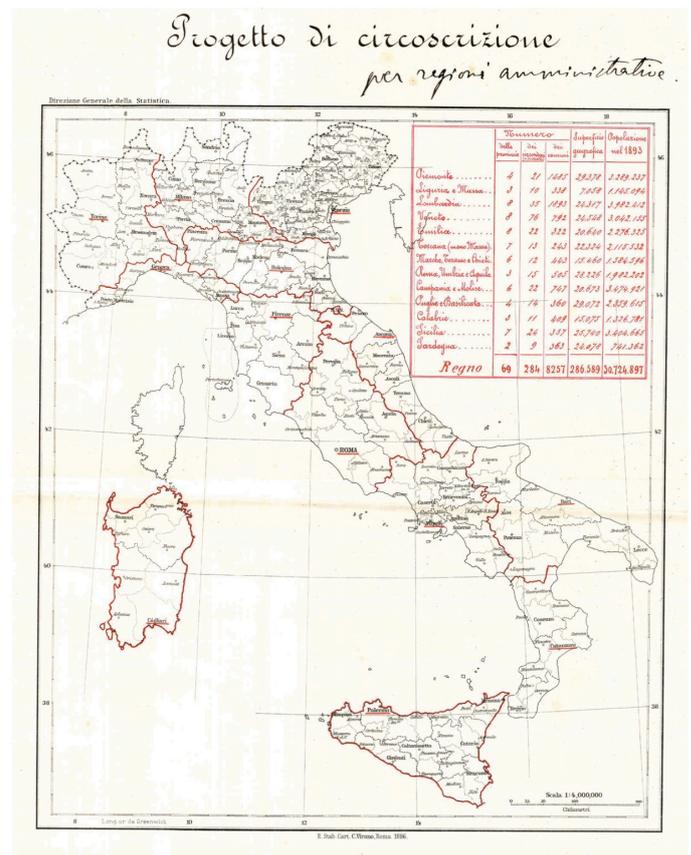
³ Ancora S. CASSESE, *Il maggiore fallimento dello Stato unitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 37 e ss.

Attraverso i tre **Testi unici delle leggi comunali e provinciali** del 10 febbraio **1889**, n. 5981, del 21 maggio **1908** n. 269, del 4 febbraio **1915**, n. 14823, si svolge la dinamica evolutiva delle Province quali enti dotati di autonomia progressivamente crescente, mentre si realizza la cesura del legame (rappresentata dalla medesima allocazione in molti capoluoghi) tra Provincia e Prefetto che perde la presidenza della Deputazione provinciale, che diviene elettiva.

La riforma propugnata da F. Crispi (l. n. 5865 del 30.12.1888) spinge in questa prospettiva in coerenza con le premesse culturali elaborate dallo statista-giurista siciliano: *“L'autorità suprema della nazione non dovrebbe che dirigere: fatte le leggi, si avrebbe a lasciarne l'esecuzione all'individuo ed al corpo morale cui riguardano e però all'uno e all'altro la responsabilità delle proprie azioni. Allontanando i municipi dall'amministrazione propria, od infrenandoli nei vari atti della stessa, voi spegnete la forza morale di tutte queste personalità collettive e conseguentemente dello Stato, che ne è \ complesso”*⁴. Il governo Crispi,

nel 1891, propone poi la revisione delle circoscrizioni provinciali che avrebbe comportato la soppressione di 25 prefetture, ma questo progetto fallisce per l'opposizione dei Comuni.

Un altro tentativo di razionalizzazione della mappa provinciale si appalesa subito dopo, con la proposta di Bodio e Saredo di istituire 12-13 regioni e di razionalizzare in questo nuovo contesto le circoscrizioni comunali e provinciali l'iniziativa più innovativa propugnata in materia di riforma dell'amministrazione periferica da Crispi, tornato alla guida del Governo il 15 dicembre del 1893. Siamo nell'autunno del 1894, quando è avviato lo studio per l'istituzione della circoscrizione amministrativa regionale. Proposta che non giungerà mai alla formalizzazione in un disegno di legge, rimanendo allo stato progettuale, ma sarà il primo progetto dell'istituzione delle Regioni che si realizzerà con la Costituzione⁵.



Cartina di Bodio tratta dalle *Carte Crispi*, Roma, fasc. 568

⁴ Così F. Crispi, *Studi su le istituzioni municipali*, Torino 1850, ristampato in *Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, 4, 1996,15)

⁵ F. BONINI, *Distretti e regioni tra Crispi e Bodio. Un nulla di fatto*, in P. AIMO-E. COLOMBO-F. RUGGE (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea, Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia 2014, 39 e ss., ha affermato sul punto che *“il progetto di «circoscrizione per regioni amministrative» di Bodio e Crispi, (che) rappresenta il più esplicito tentativo di tradurre in pratica gli indirizzi adombrati da Minghetti all'indomani dell'unificazione, resta consegnato agli archivi”*.

La redazione di un organico progetto di **regionalizzazione amministrativa** che scaturisce quindi dalla presa d'atto dell'impossibilità di razionalizzare le circoscrizioni provinciali a causa delle forti reazioni dei territori e pone Crispi di fronte alle stesse ritrosie subite dal progetto di Minghetti, viene affidata all'elaborazione di L. Bodio, direttore della Statistica, col quale egli intratteneva consolidati rapporti di collaborazione e frequente consultazione per la definizione di misure governative.

Il progetto per l'istituzione delle circoscrizioni amministrative regionali definito il *30 ottobre 1894* e che teneva conto delle articolazioni esistenti delle diverse amministrazioni statali, prevedeva due varianti, a 13 ed a 14 regioni⁶ la cui dimensione territoriale era delineata sulla base di tre elementi: le *"affinità storiche"*, il rapporto tra territorio e popolazione residente ed infine una soglia minima e massima del numero di comuni da ricomprendere⁷.

Il **centralismo statale** si rafforzò notevolmente con il regime fascista. Con il R.D. *30 dicembre 1923, n. 2839* e la legge *27 dicembre 1928, n. 2692* si ritorna infatti ad un accentramento dei pubblici poteri locali nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale. L'espansione dell'autonomia locale viene interrotta dal fascismo, che individuava un ostacolo nelle *giunte cattoliche e socialiste, liberali. Viene pertanto meno nei Comuni e nelle Province il principio di elettività e di rappresentanza ed i vertici degli enti sono nominati direttamente con decreto reale.* Tale linea approda poi all'approvazione del *Testo Unico della Legge comunale e provinciale* (r.d. n. 383, 3 marzo 1934), con la sostanziale unificazione delle forme di autonomia a livello locale.

A seguito della scelta del regime fascista di articolare le circoscrizioni territoriali dello Stato su due livelli (quello comunale e quello provinciale) con la soppressione delle circoscrizioni dei mandamenti e dei circondari, nel 1927 si aggiungono altre 17 Province: Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Bolzano, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni, con il nome di Enna, Nuoro, ma viene soppressa quella di Caserta. Si passa in tal modo dalle 68 province del 1870 alle **92** del 1931 ai **110 DI OGGI**: di questi 100 enti amministrativi di secondo livello (76 Province nelle regioni a statuto ordinario, 10 Città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario, 6 Liberi Consorzi e 3 Città metropolitane in Sicilia, 6 province e 2 città metropolitane della Sardegna⁸, 4 province a livello

⁶ L'elencazione ricomprendeva: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia (con la Romagna), Liguria (con la Provincia di Massa), Toscana, Regione Adriatica (Marche, Teramo, Chieti), Lazio (con Umbria e la Provincia dell'Aquila), Campania (col Molise), Puglia (con la Basilicata), Calabria, Sicilia, Sardegna. Con una variante che prevedeva, poi, la scissione in due Regioni di Emilia e Romagna, facendo salire così il numero delle circoscrizioni regionali a 14.

⁷ In merito alla complessa questione del dimensionamento regionale in Italia si veda da ultimo F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2015, pp. 1 e ss. il quale ricorda che la divisione in 14 compartimenti fatta dai Maestri fu poi ripresa da A. Pozzi che nel 1870 fece un manuale ad uso scolastico dal titolo *"L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali"* volume che ebbe successo e molte successive edizioni, nel quale Pozzi aggiunse all'elenco dei Maestri anche la regione Lazio, ormai diventata parte integrante dello Stato italiano, portando così a 15 il numero complessivo delle regioni.

⁸ Giusta la legge della Regione autonoma Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 le province oltre alle Città metropolitane di Cagliari e Sassari sono: Sulcis Iglesiente con capoluoghi Carbonia e Iglesias, Medio Campidano con capoluoghi Sanluri e Villacidro, Ogliastra che avrà come capoluoghi Lanusei e Tortoli e la Gallura con capoluoghi Olbia e Tempio. La Corte costituzionale con la sent. n.68 del 2022 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della l. Regione Sardegna 12 aprile 2021, n. 7 (*Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali*), promosse, in riferimento all'art. 43, secondo comma, della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), dal Presidente del Consiglio dei ministri.

statistico in Friuli Venezia Giulia, 1 Regione Autonoma in Valle d'Aosta, 2 Province autonome a Bolzano e Trento).

Il **principio autonomistico sancito dall'art 5 Cost.** Tra i principi fondamentali della Costituzione, viene inserito l'art. 5 che, accanto alla affermazione *dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica*, prevede il *riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale*, l'obiettivo del più ampio decentramento dell'amministrazione statale e dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento e che trova il naturale precipitato nell'art. **114** della Cost. che disciplina le autonomie locali, disponendo che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti **autonomi** con propri **statuti**, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*⁹.

Le **CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE**, accresciute nel numero con leggi speciali, per lungo tempo seguono un'evoluzione analoga a quella dei comuni passando per la legge n. 142 del 1990 sino all'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti nel 1993 (sia in Sicilia che nel resto del Paese), ed infine al **Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)**, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, da ultimo aggiornato con le modifiche apportate dal decreto-legge 4 maggio 2022, n.41, conv dalla l. 30 giugno 2022, n. 84.

La riforma costituzionale del 2001 conferma il ruolo delle province ed aggiunge le Città metropolitane al novero degli enti che costituiscono la Repubblica¹⁰.L'adozione della legge n. 56/2014 va inquadrata nel più vasto disegno di riorganizzazione istituzionale, riguardante, tra l'altro, l'ipotizzata **soppressione delle Province quali enti costitutivi della Repubblica**¹¹. **La riforma, a Costituzione invariata, si correlava al progetto di riforma costituzionale che prevedeva la soppressione delle province quali enti costituzionalmente necessari.** Disegno che, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, non ha avuto ulteriore corso¹².

⁹ Autonomie comunali e provinciali costituiscono anche formazioni sociali nell'ambito delle quali, ai sensi dell'art. 2 Cost., la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e quello di principio di rappresentanza (attraverso meccanismi elettorali di primo o di secondo grado).

¹⁰ Si veda per tutti in merito S. MANGIAMELI, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009

¹¹ Sulla legge del 2014 si è pronunciata la Corte costituzionale con la nota sentenza n. 50 del 2015, ampiamente criticata dalla dottrina, in merito si veda per tutti l'indimenticabile Maestro L. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2015, 293 e ss., che ebbe ad osservare re: *“Imbarazzo. Se fosse consentito avviare il commento ad una sentenza non con rigorose analisi giuridiche, ma con l'espressione di un sentimento, è precisamente a questa sensazione che sarebbe spontaneo fare riferimento”*.

¹² Anche in considerazione della mancata attuazione del quadro di riforma complessiva degli enti di area vasta, l'articolo 1, comma 2-ter, del decreto legge n. 91/2018, ha poi prorogato i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali.

La riforma introdotta con la legge n. 56 del 2014 ha ridefinito l'ordinamento delle province ed istituito le città metropolitane. In particolare, le province sono state qualificate (come le città metropolitane) enti di area vasta ed i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo modello è seguito per il *consiglio* nelle città metropolitane, con la differenza che il *sindaco metropolitano* coincide con il sindaco del comune capoluogo (come vedremo su tale profilo avrà modo di pronunciarsi la Corte costituzionale con la sent. n. 240/2021)¹³. Il modello di governo degli enti intermedi è poi completato con *l'assemblea dei sindaci*, per le province, e la *conferenza metropolitana*, per le città metropolitane, che sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente.

A seguito dell'esito *del referendum del 4 dicembre 2016, viene meno il progetto di revisione costituzionale, e si avvia il dibattito sull'opportunità di un nuovo intervento legislativo*¹⁴. La l. n. 56/2014 qualifica i propri principi come «*principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane*» da adottare nelle Regioni speciali (cfr. art. 1, c. 5). Occorre considerare che, per quanto riguarda le **regioni a statuto speciale**, ivi inclusa la regione Siciliana, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, in conformità ai rispettivi statuti (art. 1, comma 5, della legge n. 56/2014). Conseguentemente, le Regioni a statuto speciale interessate (oltre *Sicilia*, anche *Friuli Venezia Giulia e Sardegna*) sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni (art. 1, c. 145, l. n. 56/2014) ai detti principi con la conseguenza che essa, pur nel rispetto della loro

¹³ Sulla controversa disciplina della Città metropolitana si v. da ultimo, insieme al volume della compianta collega M. ZUPPETTA, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romagna, 2019, E. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, in www.federalismi.it, 4/2022; F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario*, ivi, 3/2022; nonché P. L. PORTALURI, *Le città metropolitane*, in F. FABRIZZI, G. M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, 15 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3, 2014, 2 ss.; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, 2015; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015, 569 e ss.; L. VANDELLI, ad vocem "Città metropolitane", in *Enc. Dir.*, IX, Milano, 2016; F. FABRIZZI, A. STERPA, ad vocem "Città metropolitane", in *Digesto disc. pubbl.*, vol. Agg. VII, Milano, 2017; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane: dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017.

¹⁴ Nel corso degli ultimi anni sono intervenute, inoltre, alcune disposizioni modificative della disciplina delle elezioni provinciali. La riforma del 2014 ha inciso anche sul personale delle province (mediante fuoruscita ed esodi), interessato da alcune disposizioni di riordino. Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che hanno ridimensionato le risorse del *Fondo di riequilibrio provinciale*, sono poi intervenute - stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del citato referendum - diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente Il d.l. 162/2019 (convertito con modificazioni dalla L. 28.2.2020, n.8) reca inoltre talune disposizioni in materia di facoltà assunzionali delle Province e delle Città metropolitane per molti aspetti analoghe a quelle introdotte per le regioni a statuto ordinario e per i comuni dal DL n. 34 del 2019. In tale contesto, il d.l. n. 91 del 2018 ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate ad una serie di obiettivi, tra i quali l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane.

autonomia, non possono derogarvi (da ultimo sent. Corte cost. n. 168/2018), anche in relazione all'obbligo di razionalizzazione.

2. L'ORDINAMENTO PROVINCIALE NELLA REGIONE SICILIANA

L'art. 15 dello Statuto della Regione, in vigore dal 1946, prevede che *“Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali”*.

La disciplina in materia di Province in Sicilia trova un primo riferimento per l'attuazione della richiamata disposizione dello Statuto nel d.lgs. presidenziale n. 6/1955, fonte normativa che diede luogo ad un acceso dibattito che in questa sede non può esser richiamato, che ha introdotto *l'ordinamento amministrativo degli Enti Locali nella Regione* (poi sostituito dalla l.r. 15 marzo 1963, n. 16 OREL), con connotati innovativi rispetto a quello statale, il cui art. 17 stabilisce: *“I Liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli attuano il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato. Con la legge che ne approva lo Statuto, il Libero Consorzio assume la denominazione di Provincia regionale contraddistinta col nome del Comune dove ha sede l'Amministrazione consortile”*.

Una prima riforma delle Province in Sicilia con l'obiettivo di inverare l'istituzione dei **liberi Consorzi di comuni**, ma sostanzialmente aggirandola, interviene con la **l.r. 6 marzo 1986, n. 9 “Istituzione della Provincia regionale”**, una riforma che intende dar attuazione alla norma statutaria ed introduce peraltro la prima disciplina delle **aree metropolitane** (adottando il modello funzionale e non strutturale)¹⁵, la prima disciplina sulle *società a partecipazione pubblica* ed altre novità. Avuto riguardo al rapporto tra previsioni in merito dello Statuto speciale ed Enti intermedi la Corte Costituzionale ha affermato che: *“la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere “bilanciata” con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta - e cioè la provincia regionale - quale ente pubblico territoriale. Escluso, perciò, che la provincia regionale sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività”* (Corte cost. sent. n. 286/1997).

CI TROVIAMO COSÌ GIÀ DI FRONTE AD ALCUNE PECULIARITÀ DELLA NORMATIVA REGIONALE

- 3 città metropolitane anziché 1 di livello regionale (con le 2 sarde ci troviamo di fronte ad un numero che è la metà di quello complessivo e che solo oggi potrebbe trovare giustificazione nella condizione di insularità sancita dalla l.cost. n. 2 del 2022)
- come si diceva in precedenza la scelta del modello funzionale per le aree metropolitane.

¹⁵ Sul punto sia consentito rinviare ai miei contributi *La specialità dissipata: la mancata riforma della disciplina delle aree metropolitane nella normativa regionale siciliana in materia di enti locali*, in AA.VV., *Studi in on. di P. Virga*, Vol. I, Milano, 1994, 95 e ss. e *Il governo metropolitano tra normativa statale e disciplina regionale siciliana*, in G. ARMAO, P.L. MATTA, *Governo locale in Sicilia*, Palermo, 1997, 103 e ss.

Seguì poi la disciplina generale di recepimento dell'ordinamento statale nel frattempo modificato con la l.r. 23 dicembre 2000, n. 30 “*Norme sull'ordinamento degli enti locali*” e come si ricordava l'elezione diretta del Presidente.

La prima di una lunga e controversa serie di leggi sulle province è la **l.r. n. 8 marzo 2012, n. 14** recante «*Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali*»¹⁶. Tale norma opportunamente individua nelle funzioni il profilo prioritario dell'intervento di riforma e solo secondariamente individua quello degli organi.

Il 29 marzo 2013 l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato la legge **n. 7** (*Norme transitorie per l'Istituzione dei liberi Consorzi comunali*) nella quale si afferma che entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione del suddetto art. 15 dello Statuto, avrebbe provveduto alla “*disciplina l'istituzione di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali*”.

Giova tuttavia ricordare in questa singolare vicenda delle province, come opportunamente stigmatizzato dal Giudice delle leggi, che il percorso sia stato connotato da un altalenante rapporto di omogeneità-disomogeneità rispetto alla legge statale n. 56 del 2014 e rappresenta - come precisato dagli studiosi - una delle pagine peggiori dell'esercizio dell'autonomia normativa siciliana.

Il processo adeguamento alla riforma nazionale è stato individuato tra Stato e Regione in sede pattizia e **trae origine dall'accordo in materia di finanza pubblica siglato il 20 giugno 2016 tra la Regione siciliana e lo Stato**, nella parte in cui si prevede (lett. *ì*) il completo recepimento della legge n. 56/2014, con particolare riferimento a:

- Previsioni in materia di riduzione dei costi della politica;
- Riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, anche attraverso l'attribuzione ai liberi consorzi di Comuni di cui alla legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15, di compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di carattere strumentale;
- Definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;
- Incentivazione delle unioni di comuni e delle fusioni di comuni.

Va quindi evidenziato che è stato concordato - in termini a dir poco irrivalenti in sede di accordo finanziario tra Mef e Regione - un percorso di progressivo adeguamento alla cd. “*riforma Delrio*” che ha comportato lo slittamento

¹⁶ Al primo comma dell'art. 1 si prevede “*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*”. Il secondo comma prevedeva che Con la legge di cui al comma 1 si sarebbe proceduto al *riordino degli organi di governo delle province regionali*, assicurando che da tali disposizioni derivino significativi risparmi di spese per il loro funzionamento. La legge individua gli organi di governo della provincia regionale e ne disciplina composizione e modalità di elezione. La composizione degli organi collegiali e' determinata in rapporto alla popolazione residente e comunque in misura tale da garantire una riduzione di almeno il 20% rispetto ai limiti previsti dalla legislazione vigente. 3. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, fatta eccezione per quelli in carica la cui scadenza naturale e' prevista in data successiva, si applica, sino al 31 marzo 2013, l'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali (decreto legislativo pres. 29 ottobre 1955, n. 6) approvato con l.r. 15 marzo 1963, n. 16, e successive modifiche ed integrazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo periodo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali.

dell'insediamento degli organi istituzionali e, soprattutto per i liberi Consorzi comunali, una proroga delle gestioni dei Commissari straordinari.

Sebbene già la l. r. n. 8/2014 prefigurasse Città metropolitane secondo caratteristiche diverse, è solo con la l. r. n. 15/2015, che vennero istituite le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina - **cancellando così il modello funzionale del 1986/1995**¹⁷ con significative differenze nella forma di governo e legittimazione degli organi politici. In ragione dell'impugnazione governativa, la Regione interveniva a riallineare la propria legislazione con quella statale tramite le ll. rr. n. 28/2015, nn. 5, 8, 15 e 23/2016, cui faceva seguito la sent. n. **277/2016** che dichiarava cessata la materia del contendere¹⁸.

Per quanto concerne l'elezione diretta degli organi dei liberi consorzi e delle Città metropolitane, che al termine della legislatura 2012-2017 l'ARS ritenne di sperimentare con la **l. r. n. 17/2017**, è intervenuta la declaratoria di illegittimità con la sent. n. 168/2018 opportunamente definita un "*proverbiale "rigore a porta vuota"*"¹⁹.

Gli articoli 13, comma 1, e 14 della l.r. **4 agosto 2015, n. 15** (*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*), come rispettivamente sostituiti dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione 29 novembre 2018, n. 23 (*Norme in materia di Enti di area vasta*), e dell'art. 1, comma 19, della l. n.56/2014. A seguito di tali novelle la Città metropolitana, lì dove istituita, è subentrata alle precedenti Province, succedendo in tutti i rapporti attivi e passivi e esercitando le relative funzioni.

Con la sentenza n. **240 del 2021** sulle modalità di elezione degli organi delle città metropolitane in cui la Corte costituzionale, pur dichiarando la inammissibilità delle questioni, ha osservato: "*come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che "riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e (...) concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative"* (sen. n. 429/1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire "*meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali*" (sent. n. 168/2021). *Da un primo punto di vista, non appare più invocabile (...) il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo. (...), è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione*". D'altra parte "*non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56/2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di*

¹⁷ Le Aree metropolitane furono istituite decreti del Presidente della Regione del 10 agosto 1995 sui quali sia consentito nuovamente rinviare al mio contributo *Delimitate le aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina: una riforma (debole) attuata dopo dieci anni*, in *Nuove aut.*, 2 1995, 531 e ss.

¹⁸ Su questa successione normativa v. O. SPATARO, *L'istituzione dei Liberi consorzi di Comuni e delle Città metropolitane in Sicilia, ovvero della specialità vagheggiata*, in *Federalismi.it*, 12, 2018, 312 ss.

¹⁹ Così R. DI MARIA, *Il proverbiale "rigore a porta vuota": la Consulta si pronuncia sulla l. r. Sicilia n. 17/2017 in materia di ordinamento degli Enti di area vasta* (breve nota a Corte cost., sent. 168/2018), in *Diritti regionali*, 3, 2018; per ulteriori commenti alla sentenza v. F. GIUFFRÈ, *Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale)*, in *Diritti regionali*, 3, 2018; A. SAIITA, *A volte non tornano perché... non possono più tornare: i presidenti e i consigli delle Città Metropolitane e dei Liberi consorzi comunali siciliani e la loro impossibile elezione diretta. Commento a Corte cost. n. 168/2018*, in *Diritti regionali*, 1, 2019; S. AGOSTA, *Il «risveglio» (dopo una lunga «anestesia») delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *le Regioni*, 3, 2018, 413 ss.

voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi"²⁰.

Il Giudice delle leggi ha sottolineato quanto la perdurante operatività di Liberi consorzi e Città metropolitane e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento renda: *“urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province”*. Non si tratta, come noto, proprio per la vigenza della legge n. 56/2014 e dei limiti declinati dalla giurisprudenza costituzionale all'esercizio della competenza legislativa esclusiva, di un orizzonte privo di prospettive controverse.

La normativa statale, infatti, non solo risente della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale alla quale era strutturalmente connessa, ma reca altresì l'autoqualificazione di legge contenente principi di grande riforma economica e sociale (art. 1, comma 5, *“I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla Regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dal Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti”*) con il chiaro intento di circoscrivere anche la potestà legislativa primaria regionale.

M.S. Giannini *“In principio sono le funzioni”* apparso sul primo numero di *“Amministrazione civile”*, 1957 stigmatizzava del *“modo assolutamente irrazionale con cui si ordinano i rapporti organizzativi fra i pubblici poteri”* nel nostro Paese. Individuava la causa di ciò nel *“assoluta empiricità della ripartizione delle funzioni”*. Da ciò derivava, citando proprio gli interventi legislativi della SICILIA che il *“primo problema, anzi il problema dei problemi che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia legislativa non può che essere quello del riordinamento delle funzioni”*. Questo principio dovrebbe essere il cardine del *“gran parlare di riforme amministrative che si fa da quarant'anni”*. Lo stesso Giannini evidenziava poi²¹: *“Non vi è un solo caso i cui la creazione di una Provincia sia stata collegata al fatto che vi si ravvisava l'esistenza di un gruppo unitario locale. Tuttavia, per una di quelle ultronee vicende della storia, è pur vero che le Province, create per interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali e sociali”*.

Invero mentre la legge reg. n. 14 del 2012 appare porsi in questo solco... laddove colloca l'intervento legislativo nel *“quadro di un riassetto complessivo delle funzioni amministrative”*, l'ulteriore legislazione siciliana guarda altrove. **Occorre superare l'approccio che ha connotato l'esperienza siciliana del 2013-17 tutta**

²⁰ Si tratta di un vero e proprio *revirement* seppur contenuto in una sentenza di inammissibilità, come sottolineato anche da A. POGGI, *La sentenza 240 del 2021: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29 dicembre 2021, 2, 2021, 1 ss.; G. SCACCIA, *La sentenza n. 240 del 2021: prime note*, *ivi*, e da M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, *ivi*.

²¹ ID., *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1971, 454-455

orientata al profilo organizzativo del libero consorzio ed in ultima istanza all'espansione degli spazi di rappresentanza politica.

Una lettura della giurisprudenza costituzionale (ed in particolare della n. 240) orientata a rispondere al monito sull'elezione diretta del Sindaco metropolitano (non più coincidente con quello del capoluogo) appare riduttiva.

Invero i d.d.l. presentati da fronti politicamente opposti al Senato (Sen. Silvestroni, FdI ed altri n. 313) ed all'ARS (On. Catanzaro ed altri PD) si occupano entrambi soltanto dell'elezione degli organi e nulla dicono in ordine alla riorganizzazione e rivallo azione delle funzioni dell'ente intermedio, mentre è a **FUNZIONI AMMINISTRATIVE, RISORSE FINANZIARIE, RISORSE UMANE E STRUMENTALI** che occorre volgere la prioritaria attenzione per **restituire funzionalità agli enti intermedi** per una riforma compiuta dell'istituto provinciale, rendendolo coerente con i bisogni delle collettività e dei territori, le aree interne e lo sviluppo economico-sociale delle Repubblica.

Tra le funzioni prospettabili di allocazione provinciale possono esemplificativamente indicarsi: formazione, impianti sportivi, aree naturali protette, rifiuti, servizio idrico integrato etc., ma è il legislatore che deve svolgere le scelte di competenza dovendosi tuttavia partire dalle disfunzioni dell'attuale assetto che privilegia il centralismo regionale e non consente di dispiegare al meglio le potenzialità degli enti di area vasta.

PROFILI FINANZIARI

La Corte dei conti ha evidenziato le questioni nell'audizione resa alla Camera il 27 marzo 2019 proprio con riguardo alle province siciliane

Nella Regione Siciliana (così anche in Sardegna), benché titolare della competenza esclusiva in materia di enti locali, la finanza locale è ancora tutta a carico dello Stato. La finanza regionale siciliana, pertanto, risulta per lo più definita, attraverso il metodo della negoziazione mediante accordi di finanza pubblica sottoscritti biennialmente tra lo Stato e la Regione Siciliana.

La l. 30 dicembre 2021, n. 234; c. 547, (l. bilancio 2022) reca una modifica testuale alla norma della legge di bilancio 2019 (c. 883) con l'obiettivo di includere gli immobili e le opere di prevenzione idrauliche e idrogeologiche da danni atmosferici tra gli interventi di manutenzione straordinaria cui sono destinate le risorse (complessivamente pari **540 milioni €**, estendendo la previsione del c. 883, l. 145 del 2018²²) attribuite dallo Stato alla Regione, destinate ai liberi consorzi ed alle città metropolitane siciliane. L'attribuzione di risorse agli enti di area vasta della Regione siciliana, è stato uno dei contenuti rilevanti dei precedenti accordi del dicembre 2018 e di maggio 2019 attraverso due contributi finanziari erogati dalle leggi di bilancio 2019 e 2020.

²² Il contributo è erogato in quote di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025. Con le modifiche apportate dal citato comma 547 della legge di bilancio 2022 nelle opere di manutenzione straordinaria sono ora incluse gli immobili e le opere di prevenzione idraulica e idrogeologica connesse con i danni atmosferici.

Un altro contributo è stato attribuito agli enti di area vasta siciliani dalla legge di bilancio 2020 (comma 875, come modificato dal decreto legge 162 del 2019), della consistenza di **80 milioni di euro** annui a decorrere dal 2020²³.

In disparte poi le rilevanti risorse che sono state riversate dalla Regione Siciliana agli enti di area vasta negli ultimi anni a compensazione del prelievo forzoso operato dallo Stato.

Fondo investimenti	€	113.000.000,00	€	137.838.519,92	€	114.981.669,83	€	-	€	115.000.000,00
Enti area vasta	€	113.000.000,00	€	137.838.519,92	€	114.981.669,83	€	-	€	115.000.000,00
Servizio 6										
Fondo perequativo	€	-	€	-	€	-	€	148.487.904,22	€	118.512.095,78
Fondo investimenti	€	-	€	-	€	-	€	115.000.000,00	€	-
Servizio 2										
Contributi - cap. 191301	€	4.996.283,92	€	19.558.000,00	€	7.043.343,83	€	7.896.871,44	€	4.247.857,92
Contributo - cap. 191310 - Fondo straordinario	€	182.030.000,00	€	166.554.370,02	€	198.397.560,62	€	179.848.774,98	€	175.448.545,70
Contributo - cap. 191320 - Consorzi e C.Metro	€	6.511.000,00	€	4.062.709,22	€	4.099.833,00	€	3.600.000,00	€	3.282.948,24
Contributo - cap. 191321 - Liberi Consorzi	€	-	€	2.676.083,85	€	1.217.761,86	€	884.523,97	€	903.369,33
Contributo - cap. 191326	€	-	€	-	€	114.615,74	€	-	€	-
Contributo - cap. 191333	€	-	€	-	€	-	€	-	€	1.000.000,00
Contributo - cap. 191712	€	-	€	-	€	-	€	2.000.000,00	€	2.150.000,00
Contributo - cap. 191324	€	-	€	3.099.000,00	€	-	€	-	€	-
	€	193.537.283,92	€	195.950.163,09	€	210.873.115,05	€	194.230.170,39	€	187.032.721,21
TOTALI		736.787.283,92		817.527.202,93		756.086.454,71		797.718.074,61		870.544.816,99

3. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione, quindi, va considerato che un intervento legislativo sulle province che riguardi complessivamente la questione del governo intermedio non potrà limitarsi ad affrontare la questione, pur se di primario rilievo, della elezione diretta dei vertici politici, ma dovrà riguardare al **decentramento di funzioni** regionali (in senso anticentralista, il “*discentramento*” che auspicava Crispi già nel 1850) - da orientare secondo il principio della sussidiarietà in senso verticale²⁴ -, capacità amministrativa, risorse finanziarie se si vuol garantire il rilancio di un livello di governi indicato dalla Costituzione e che rappresenta lo snodo centrale delle politiche di area vasta.

²³ La ripartizione del contributo tra gli enti è riportata in una tabella allegata al testo di legge che indica la quota spettante a ciascuna città metropolitana (Catania, Messina e Palermo) ed a ciascun libero consorzio di comuni (LCC di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani). Il contributo spettante a ciascun ente verrà utilizzato a parziale copertura del concorso alla finanza pubblica richiesto all'ente stesso dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, comma 418). La legge di bilancio 2021, comma 808, aumenta di 10 milioni di euro, a decorrere dal 2021, il contributo in favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane della Regione siciliana previsto dalla legge di bilancio 2020, portandolo da 80 a 90 milioni di euro. La quota aggiuntiva del contributo è ripartita tra gli enti in proporzione alle quote spettanti a ciascun ente per il 2020.

²⁴ Il principio di sussidiarietà verticale è contemplato dall'art. 118, comma 1, Cost. alla stregua del quale «*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*»; mentre l'art. 120 Cost. subordina al rispetto del principio di sussidiarietà (e di leale collaborazione) le procedure di esercizio del potere sostitutivo spettante al Governo nei confronti degli organi regionali, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Nonché dall'art. 4, comma 3, della Carta europea delle autonomie locali, secondo cui «*l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia*»

La scelta operata dal legislatore statale, che come visto ha poi conformato anche quello regionale siciliano che in un primo momento aveva optato per il modello funzionale, determina chiaramente che nell'area metropolitana la provincia si configuri come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di città metropolitana²⁵.

La prospettiva di una **riforma complessiva del Governo intermedio** si pone infine in diretta correlazione con le previsioni della *Carta europea dell'autonomia locale* (CEAL), trattato internazionale, firmato a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificato dall'Italia l'11 maggio 1990²⁶ e che sotto tale profilo, diversamente dall'ordinamento comunale, non ha ricevuto adeguata attuazione²⁷. Giova ricordare, peraltro, che al documento fondativo ha poi fatto seguito il "*Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali*" approvato ad Utrecht il 16 novembre 2009, la cui ratifica è ancora attesa nel nostro Paese²⁸ e che proprio in sede di riordino della materia potrebbe trovar definizione. Il disegno di legge di ratifica proposto dal Governo nella precedente legislatura (A.C. n. 3044 "*Adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, fatto a Utrecht il 16 novembre 2009*") non è stato infatti approvato definitivamente dalla Camera dei deputati dopo l'esito positivo del voto al Senato (AS 1935) nella seduta del 21 aprile 2021.

Ci sono tutte le premesse, quindi, per l'apertura di una nuova fase per il rilevante riassetto del Governo dell'area vasta, a meno che non lo si voglia ridurre alla mera revisione delle procedure elettorali dell'ente intermedio.

²⁵ Scelta che un maestro come G. PASTORI, (in *Aree Metropolitane*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1996, vol. XI, 657 ss.) ha qualificato con chiarezza: «l'area metropolitana va considerata, ad ogni effetto, come il territorio di una nuova Provincia», e che «la Città metropolitana appartiene, per qualificazione e regime scelto dalla legge, al genere Provincia» di cui rappresenta «una specie, ancorché la denominazione particolare che le viene data voglia esprimere la caratterizzazione e, insieme, l'unitarietà urbana dell'area».

²⁶ L. 30 dicembre 1989, n. 439 (*Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985*). La CEAL è stata ratificata dai 47 i Paesi aderenti e li obbliga ad applicare le regole fondamentali per garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali, stabilendo che il "*principio dell'autonomia locale*" sia riconosciuto dal diritto nazionale e protetto dalla Costituzione, consentendo che gli organi di vertice delle autonomie possano essere eletti con suffragio universale.

²⁷ Tra le osservazioni generali della Carta, si esplica uno degli obiettivi prioritari: "*cercare di compensare la mancanza di norme europee comuni per misurare e proteggere i diritti delle collettività locali, che sono le entità più vicine al cittadino e gli offrono la possibilità di partecipare effettivamente alla presa di decisioni riguardanti il suo contesto quotidiano*".

²⁸ Tale Protocollo addizionale prevede che alla CEAL sia aggiunto un ulteriore segmento: la garanzia, attraverso specifico strumento giuridico internazionale, del diritto della persona a partecipare alla gestione degli affari delle collettività locali, ovvero il diritto di adoperarsi per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze e delle responsabilità dell'autorità locale, in linea con una tendenza ormai consolidata nello sviluppo sociale degli Stati europei. Più specificatamente, nel presupposto del riconoscimento del diritto alla partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari pubblici costituisca uno dei principi democratici comuni ai paesi membri del Consiglio d'Europa, gli Stati sono invitati ad adottare i provvedimenti necessari per facilitare l'esercizio di tale diritto e renderlo effettivo e garantire che il diritto dei cittadini alla partecipazione non comprometta le norme etiche di integrità e trasparenza dell'esercizio dell'autonomia e delle responsabilità delle collettività locali, in linea con la Carta di Strasburgo e la Convenzione del Consiglio sull'accesso ai documenti ufficiali, Tromsø il 18 giugno 2009.