

**PREMESSA: IL MODELLO DELLE AUTONOMIE
DELINEATO DALLO STATUTO SPECIALE
QUALE MIGLIORE (E PIÙ INNOVATIVA)
RISPOSTA ALLA SOFFERTA DOMANDA
AVANZATA DALLA COMUNITÀ SICILIANA**

Un malinconico sapore agrodolce sembra rimanere inevitabilmente in bocca ogniqualvolta si discorra dell'ordinamento degli enti locali siciliani per come originariamente tratteggiato dallo Statuto speciale di autonomia: quasi come quando ci si sorprende a sfogliare qualche, ormai ingiallito, album di fotografie di famiglia. Oramai appassiti appaiono, difatti, occhieggiare gli scatti dell'esperienza regionale della Sicilia quale è andata tortuosamente sviluppandosi nel corso degli anni fino ai giorni nostri¹. A partire cioè dalla fine del secondo dopoguerra, allorquando la tensione sociale nell'isola aveva ormai raggiunto il livello di guardia, facendo sentire la sua insostenibile pressione tanto sul piano del territoriale e delle comunità quanto su quello che, con linguaggio moderno, si chiamerebbe oggi della *governance*².

Così, se sotto il profilo territoriale toni sempre più aspri e drammatici stava rapidamente acquistando il conflitto tra realtà contadine locali e proprietari latifondisti, non meno incandescente e problematico sembrava presentarsi il contiguo fronte, rispettivamente, della dilagante crisi economico-sociale e della crescente – ai primi due profili inevitabilmente connessa – effusione di rivendicazioni separatistiche dovuta, tra le altre motivazioni adducibili, anche all'elefantiasi dell'apparato burocratico dell'epoca.

Seppur improvvisa ed inaspettatamente rigogliosa, la vampata dell'autonomismo estremo, come si sa, ha ben presto esaurito la propria foga, lasciando rapidamente il posto a correnti di pensiero più *soft* tese piuttosto ad incorniciare la specialità regionale siciliana comunque nel più ampio quadro dell'unità del nascente ordinamento repubblicano italiano. Chiamato urgentemente ad incanalare (e, sin dove possibile, riassorbire) l'impeto di

¹ Cfr. G.C. MARINO, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, Roma, 1979; R. MANGIAMELI, *La regione in guerra (1943-50)*, in AA.VV., *La Sicilia. Storia d'Italia, dall'unità a oggi*, a cura di M. Aymard-G. Giarrizzo, Torino, 1987. Più di recente, G. CASARRUBEA, *Storia segreta della Sicilia. Dallo sbarco alleato a Portella della Ginestra*, Milano, 2007; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, part. 202 ss.; A. MICCICHÉ, *La Sicilia e gli anni cinquanta. Il decennio dell'autonomia*, Milano, 2017, spec. 21 ss.

² Per le considerazioni che seguono, volendo, S. AGOSTA, *Il singolare destino del livello di area vasta nell'alternanza di svuotamenti e riempimenti dell'esperienza siciliana*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, Torino, 2016, 1 ss.

tale lento ma inarrestabile moto – prima che irreparabilmente sfociasse in vera e propria guerra civile – è così che lo speciale Statuto della Regione siciliana sulla carta ha finito per rappresentare, coi suoi innegabili pregi e gli altrettanto inevitabili difetti, la migliore *risposta* che il legislatore del tempo potesse mettere in campo per sperare quantomeno di arginare una situazione tanto gravemente compromessa³.

Soffermarsi adesso sulla successione di passaggi tecnici che hanno scandito (conducendola, nel breve lasso di tempo di appena un anno, alla sua definitiva approvazione) la genesi della Carta statutaria della Sicilia quale a tutt'oggi appare, in questa sede non sarebbe troppo utile: se non per rimarcare solo che si è, ad ogni modo, trattato di un "parto" assai faticoso e travagliato⁴.

Oggetto di seria ed approfondita revisione da parte dell'Assemblea Costituente – cui sarebbe invece spettato il delicato compito di coordinarne le norme con la nascita Costituzione italiana – com'è noto non è stata invero neanche una porzione dell'originaria proposta di Statuto. Troppo impegnato nel varo finale della Carta fondamentale – ed invero non poco preoccupato delle ripercussioni che troppo incisive modifiche statutarie avrebbero potuto produrre nella Regione – il Costituente aveva così frettolosamente esaminato il testo e si limitava a riversarne acriticamente per intero il contenuto nella celebre l. cost. n. 2 del 1948 (convertendola di fatto in un *clone*, seppur di rango costituzionale, dell'originario Statuto siciliano)⁵.

In «mancanza in Italia di esperienze di decentramento legislativo e politico su base regionale e di validi riferimenti stranieri», la Carta statutaria siciliana ha insomma rappresentato il «primo documento a rilevanza costituzionale dell'immediato dopoguerra in materia di autonomia regionale»⁶. Per quanto elaborato quindi in un periodo assai drammatico e burrascoso della storia siciliana (e del paese intero), il modello statutario delle autonomie locali si dimostrava, ad ogni modo, internamente coerente e complessivamente rispettoso almeno dei principi generali della Costituzione: sia sul piano formale delle fonti (possedendo, appunto, la "forma" di legge costituzionale) che su quello assiologico-sostanziale dei valori (per quanto più da vicino concerne il presente lavoro, avendo in pratica mantenuto la geografia costituzionale degli enti territoriali, *ivi* compreso, seppur nella diversa foggia del Consorzio, il livello di governo di area vasta).

Se dal punto di vista del *contenente esterno* si presentava perciò come una legge costituzionale di organizzazione – di quarantatré articoli e due disposizioni transitorie (tutti peraltro caratterizzati da una certa sobrietà e complessiva eleganza della prosa) – era tuttavia

³ Così, M. COSTA, *Lo statuto speciale della regione siciliana. Un'autonomia tradita? Commento storico, giuridico ed economico allo statuto speciale*, Palermo, 2009, *passim*; G. LAURICELLA-G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Milano, 2010, part. 109 ss.

⁴ In tal senso, *ex plurimis*, G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello statuto siciliano*, in AA.VV., *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, a cura di N. Antonetti-U. De Siervo, Bologna, 1998, 195 ss. (ma v. pure i contributi di AA.VV., *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di G. Verde, Torino, 2003, *passim*).

⁵ La qual cosa, lungi dal dimostrarsi irrilevante per gli esiti seguenti, quasi come una sorta di "peccato originario" avrebbe invece indelebilmente contrassegnato le sorti della Carta statutaria, negativamente condizionandone la successiva coesistenza con la Costituzione repubblicana.

⁶ Sul punto, T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, 895 ss., ora in ID., *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, 826.

nel *contenuto interno* che la Carta fondamentale dell'isola per intero disvelava la propria carica innovativa. Tendenzialmente sprovvista di quelle disposizioni sostanziali – sulla programmazione socio-economica e sulla partecipazione popolare, ad esempio – che avrebbero successivamente connotato invece i futuri Statuti regionali ordinari, la Carta statutaria appariva «dunque come un corpo di norme prevalentemente organizzative (...) rivolte soprattutto a consentire un primo avvio dell'autonomia concessa alla Sicilia»⁷: talune propriamente anticipatrici dell'ordinamento costituzionale italiano per come sarebbe andato edificandosi dall'Assemblea Costituente in poi; talaltre evidentemente peculiari della realtà regionale sicula a motivo, come si diceva, del mancato coordinamento formale con la neonata Costituzione italiana. Con precipuo riferimento a queste ultime – tra le tante utilmente impieghiabili per descriverla – in effetti quella della vera e propria “fucina costituzionale” è senz'altro la metafora che, assai meglio di altre, pare rappresentare ed efficacemente sintetizzare lo spirito, e la consistenza materiale, di quel risalente, eppure orgoglioso ed ambizioso, atto di rivendicazione autonomistica.

Il pensiero non può che andare, da questo precipuo angolo visuale, in primo luogo al peculiare assetto della forma di governo regionale che lo Statuto speciale intendeva tratteggiare per l'isola: più somigliante a quella di un membro di un vero e proprio Stato federale (sebbene in scala, per così dire, “ridotta”) che non all'ordinamento di un ente pur sempre facente parte, invece, di uno Stato comunque regionale come quello italiano⁸. In tal senso, ad esempio, saltavano subito all'occhio, tra le tante, proprio l'istituzione dell'Alta Corte per la Regione siciliana – una vera e propria mini-Corte costituzionale *ante litteram*, potrebbe dirsi, la quale avrebbe alacramente svolto la sua attività per quasi un decennio (prima di essere definitivamente spazzata via dalla Corte costituzionale per così dire *major* o, come che sia, “centrale”)⁹ – e la correlativa introduzione di un peculiare modello di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi regionali siciliane¹⁰.

Delineato dalla medesima Carta statutaria, quest'ultima forma di sindacato appariva in particolare connotata da taluni, singolarissimi, caratteri tra i quali – oltre la competenza della citata Alta Corte a giudicare, rispettivamente, «sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente Statuto ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25 St. SI) e «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26 St. SI) – spiccavano senz'altro: 1) la competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accu-

⁷ In oggetto, ancora T. MARTINES, *op. cit.*, 830.

⁸ Cfr. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002; G. DI GENIO, *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, 2005; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale regionale e federale*, Torino, 2009, spec. 15 ss.; G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, IV, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, part. 91 ss.

⁹ Così, E. SPAGNA MUSSO, *Giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, 2008, 1 ss.; G. LAURICELLA-G. GUADALUPI, *op. cit.*, part. 80 ss.

¹⁰ In tal senso, G. VERDE-G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, 2005, *passim*; P. COSTANZO, *Documenti di storia e di giurisprudenza costituzionale*, in *Codice di giustizia costituzionale*, Torino, 2017, 427 ss.

se a Presidente e Assessori regionali (art. 27 St. SI); 2) i termini assai brevi per il controllo delle leggi regionali [cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29 St. SI) e termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30 St. SI)].

Con sent. n. 255 del 2014¹¹, tuttavia, com'è noto la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, l. n. 87 del 1953, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*, come sostituito dall'art. 9, comma 1, l. n. 131 del 2003, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»¹². Da tale pronuncia è così conseguita la non operatività di quelle disposizioni statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, similmente a quanto già affermato – con sentt. nn. 38 del 1957 e 545 del 1989 – a proposito di quelle, rispettivamente, di Alta Corte e Commissario relativamente al ricorso avverso leggi e regolamenti statali. «Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trova[va]no più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della l. n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla (...) giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome»¹³. A distanza di poco più di dieci anni veniva così ricomposta, insomma, l'inopinata frattura invece determinata dalla stessa Corte cost. – con sent. n. 314 del 2003¹⁴ – tra il controllo di

¹¹ Sul punto v. almeno E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)* (commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255), in www.forumcostituzionale.it (dicembre 2014); G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in www.forumcostituzionale.it (27 febbraio 2015); G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)*, in www.forumcostituzionale.it (13 maggio 2015); M. MANGANARO, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2016, 265 ss.

¹² A prima lettura dell'ord. con cui la Consulta ha sollevato innanzi a sé stessa la questione di legittimità ora cit. v. F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in www.federalismi.it, n. 10/2014, 1 ss.; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in www.giurcost.it (8 maggio 2014) [e, *ivi*, pure G. MOSCHELLA-A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme sullo statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti* (15 luglio 2014)].

¹³ In oggetto, sent. n. 255 cit. (punto 5 *cons. dir.*).

¹⁴ Cfr. M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della regione Sicilia*; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista*

legittimità costituzionale siculo e quello impiantato nelle rimanenti Regioni italiane¹⁵.

Ma, a parte i rilievi ora accennati, è ovviamente sul più esteso piano della “forma di Regione” che il volto dello Statuto dell’isola si mostrava nelle sue sembianze, maggiormente comuni e note, di saliente e più genuina pretesa di autonomia che l’esperienza repubblicana italiana avesse *ab origine* conosciuto¹⁶.

«Nell’ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» (art. 14, comma 1, St. SI), l’Assemblea regionale siciliana poteva così disciplinare in via esclusiva il «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» [art. 14, comma 1, lett. o), St. SI]¹⁷. La quale competenza peraltro – «entro l’unità politica dello Stato Italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione» (art. 1, comma 1, St. SI) – la stessa Carta statutaria neppure delegava in bianco all’A.R.S. ma, al contrario, a chiare lettere preorientava col successivo art. 15.

Tale ultima previsione in particolare tratteggiava un sistema di relazioni comunità regionale/apparato¹⁸ complessivamente articolato su tre principali livelli di governo tra i quali – interposto fra la Regione ed i Comuni – spiccava proprio quello c.d. intermedio di area vasta. Con riferimento ad esso, si disponeva in particolare che fossero soppresse «le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne deriva[va]no» (comma 1) e sostituite appunto dai «liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria» (comma 2)¹⁹. Era «nel quadro di tali principi generali», quindi, che appunto alla Sicilia spettava «la legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia

dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale e C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, tutti in *www.forumcostituzionale.it* (30 ottobre e 5 novembre 2003, i primi due, senza data il terzo e quarto).

¹⁵ Così, tra i tanti, E. ROSSI, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*; F. BENELLI, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*; N. VICECONTE, *La Corte costituzionale “salva” il sistema d’impugnazione delle leggi regionali siciliane*, tutti in *Giur. cost.*, 2003, rispettivamente, 3032 ss., 3043 ss. e 3969 ss., nonché A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit. e C. PADULA, *op. cit.*

¹⁶ ... al punto che – in seno alla stessa Costituente – pure i partiti più diffidenti ed ostili al disegno regionalista (come tradizionalmente le sinistre) non ritennero più *politicamente* possibile revocare le Carte statutarie già all’epoca adottate per la Sicilia e la Valle d’Aosta: sul punto, ad esempio, i contributi di AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, Milano, 1976, part. 366 ss. (ma v. pure F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, Bologna, 1975, 225 ss.).

¹⁷ Sul piano delle competenze legislative, spec. G. SILVESTRI, *La potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dall’inizio degli anni ‘70 ad oggi: qualche osservazione*, in AA.VV., *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, a cura dell’Istituto Gramsci Siciliano, Padova, 1990, 77 ss.; L. LORELLO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove aut.*, n. 5-6/1999, 773 ss.

¹⁸ Sulla perdurante crisi di tali fondamentali componenti – e sulle proposte per un suo possibile superamento – si tornerà comunque, *infra*, nella parte seconda (sez., rispettivamente, 3 e 4) del presente contributo.

¹⁹ In oggetto, E. BARUSSO, *Diritto degli enti locali. Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi, aree metropolitane*, Sant’Arcangelo di Romagna (RN), 2008, 83 s.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell’ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, 102 s. nonché i contributi di AA.VV., *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano, 2011, *passim*.

di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (comma 3): lo Statuto lasciando insomma la *major pars* della futura regolazione «alla fantasia dei politici e degli amministratori, alla loro capacità di produrre idee, programmi di azione, nuovi moduli operativi»²⁰. La Carta statutaria esibiva insomma – quale pionieristico esperimento di vera e propria “ingegneria costituzionale”²¹ – la prima ed embrionale dialettica separazione/integrazione tra i vari livelli territoriali di governo²².

Così, in particolare, era proprio al Consorzio di Comuni che venne riconosciuto il delicato compito di istituzione-cerniera tra il territorio (l'elemento oggettivo dell'ente, in pratica) e le frammentate comunità locali dell'isola che su di esso insistevano (costituenti, invece, quello personale)²³. La Regione siciliana si distinse, in altre parole, per la lungimiranza con cui sembrò avvertire – con un certo margine di anticipo sulla stessa Repubblica cui pur sempre doveva appartenere – la centrale importanza del territorio non solo quale ambito spaziale sopra cui esercitare le competenze che le erano proprie ma, soprattutto, come centro di riferimento di interessi generali che avevano nello stesso il luogo e la fonte della loro materiale emersione²⁴. Istanze, quelle di partecipazione alle scelte politico-amministrative della Regione (come anche si vedrà, *infra*, nella parte seconda, sez. 3, cap. VIII) prepotentemente emergenti dalle singole collettività locali e delle quali l'ente consortile avrebbe dunque dovuto essere istituzionalmente investito, rappresentandone il fisiologico collettore²⁵. Ciò, quantomeno, affinché l'attività di governo regionale non fosse percepita come qualcosa di ultroneo e calato dall'alto da parte dell'apparato autoritario bensì emergente dal basso, dall'insieme dei governati.

²⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Lo statuto siciliano, lezione per il federalismo*, in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, a cura di A. Calabra, Palermo, 1996, 18.

²¹ Così, le prime dense riflessioni, rispettivamente, di F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'«autonomia finanziaria» delle Regioni e sull'esperienza siciliana*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1949, 252, e G. GUARINO, *Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario*, in *Foro it.*, 1952, I, 1503 nonché di T. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi*, cit., 830 ss.

²² In tal senso, *ex multis*, A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino, 2004, 416 ss. (non per caso, peraltro, l'esigenza di raccordi Stato-Regione venendo alla luce contestualmente alla nascita della prima delimitazione della potestà legislativa regionale).

²³ Ma sul punto – come si anticipava – si tornerà, *amplius*, in chiusura di questo studio (sez. 4, cap. VIII).

²⁴ In oggetto, per tutti, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 14 (di recente, *ex plurimis*, F. GIUFFRÈ, *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, Editoriale, in *www.dirittiregionali.it*, n. 3/2018, 1 ss.).

²⁵ Cfr. E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3/2016, 493 ss.; L. TRUCCO, *Ordinamenti autonomi e strumenti di partecipazione democratica* e S. ROMANO, *La partecipazione come elemento caratterizzante della “forma di Regione”. Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia Romagna*, entrambi in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi-A. Morelli-F. Pizzolato, Milano, 2016, rispettivamente, 363 e 333 ss.; A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *www.osservatorio.sullefonti.it*, n. 3/2016, 1 ss.; A. VALASTRO-N. PETTINARI, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in AA.VV., *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, a cura di F. Bassanini-F. Cerniglia-A. Quadrio Curzio-L. Vandelli, Bologna, 2016, 201 ss.

Parte Prima

**IL LIVELLO DI GOVERNO DI AREA VASTA
PRIMA E DOPO LA COSIDDETTA “RIFORMA DELRIO”
(DALLA PROSPETTIVA REGIONALE
SICILIANA E STATALE)**

Sezione 1

DAL MODELLO STATUTARIO SICILIANO ALLA PRIMA DISCIPLINA ORGANICA DEL LIVELLO INTERMEDIO DI GOVERNO

Capitolo I

TRA ATTRAZIONE-UNIFORMAZIONE E REPULSIONE-DIFFERENZIAZIONE: IL “SEGUITO” REGIONALE SICILIANO ALLE STRATEGIE DI REVISIONE STATALE DEL LIVELLO DI AREA VASTA

SOMMARIO: 1. La prima fase di *attrazione/uniformazione* regionale verso la strategia statale di riscrittura (con le l.r. nn. 9 del 1986 e 10 del 2000). – 2. (*Segue*): la l.r. n. 14 del 2012. – La successiva transizione alla *repulsione/differenziazione* verso le politiche statali di riforma del livello territoriale intermedio: inizialmente solo *formalmente dichiarata* (nella l.r. n. 7 del 2013). – 4. (*Segue*): successivamente anche *sostanzialmente praticata*. La l.r. n. 8 del 2014. – 5. I tre assi portanti della revisione: il territorio (tra preliminarmente *uniformazione ex ante* e sforzo di *differenziazione ex post*). – 6. (*Segue*): la comunità locale (*an e quomodo* delle funzioni dei liberi Consorzi di Comuni siciliani). – 7. (*Segue*): l'apparato (col passaggio all'elezione indiretta di secondo grado e la *governance* consortile).

1. *La prima fase di attrazione/uniformazione regionale verso la strategia statale di riscrittura (con le l.r. nn. 9 del 1986 e 10 del 2000)*

Alla luce di quanto *retro visto*, bisogna innanzitutto vedere come nell'esperienza sub-costituzionale ha scelto di implementare tale disegno costituzionale delle autonomie il legislatore regionale (che da esso era comunque sempre tenuto a prendere le mosse). A tal proposito, un beffardo destino invero attendeva sardonicamente al varco l'innovativo sistema “a rete” siciliano (pure frutto di una «felice anticipazione»¹ da parte del modello statutario): nel merito *de iure condito*, finendo sì per fargli disperdere gran parte della sua

¹ Così, T. MARTINES, *op. cit.*, 844.

carica innovativa nella pratica seguente ma, nel metodo *de iure condendo*, impartendo comunque una lezione che, nel prosieguo della trattazione, si riterrà non poco utile per le future riforme di area vasta e per un ripensamento delle stesse funzioni locali (nonché, forse, per una rigenerazione del medesimo concetto di autonomia regionale, sia speciale che *tout court* considerata).

Irresistibilmente affascinata dal modello statale di disciplina del sistema locale, difatti, per una non breve fase l'Assemblea regionale siciliana non ha provveduto a dare al richiamato art. 15 cit. né corpo, né tantomeno implementazione: il quale già «deplorabile ritardo» – non ritenuto giustificato da «perplexità d'ordine costituzionale» ovvero «particolari tensioni al riguardo tra Stato e Regione» – «appare ancora più grave ove si osservi che spetta[va] alla Regione ed esclusivamente alla Regione (alla sua volontà politica) di dare vita con una sua legge ad un ente intermedio quale sede di poteri di indirizzo, di programmazione e di coordinamento, nel quadro del più ampio disegno di riforma dell'amministrazione locale»².

Seguendo a ruota il sentiero così anteriormente spianato a livello centrale, agli albori della primavera del 1986, sopraggiungeva perciò la l.r. n. 9, istitutiva del libero Consorzio dei Comuni denominato «Provincia regionale»³. Come già chiaramente ben si evinceva dal titolo che essa portava, tale normativa non solo non intendeva minimamente dar seguito al comando contenuto nell'art. 15 ma persino ne aggirava, neanche poi troppo velatamente, lo stesso disposto. Atteso, invero, che l'attività degli enti locali territoriali, della Regione e di quelli da essi dipendenti fosse ispirata ai principi di autonomia, di decentramento, di partecipazione ed al metodo della programmazione (art. 1, comma 1, l.r. n. 9 cit.), disinvolatamente si stabiliva difatti (art. 3) che l'amministrazione locale territoriale dell'isola fosse articolata, espressamente «ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale», in Comuni e Consorzi comunali appunto denominati «Province regionali». Queste ultime – in quanto costituite dall'aggregazione dei Comuni siciliani in liberi Consorzi – venivano perciò dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Da siffatto momento in avanti veniva così formalmente inaugurata – e proseguita per oltre un lustro fino alla futura l.r. n. 14 del 2012, *Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali* – la progressiva omologazione siciliana a quel metodo statale di iniziale, per dir così, *riempimento* legislativo del livello di area vasta (a favore delle Province regionali ma a spese dell'ente consortile). Con riferimento all'*an* di tale operazione, essa poteva tutto sommato ritenersi dettata dall'obiettivo della sostanziale equiparazione di trattamento giuridico (e, soprattutto, economico) tra il livello consortile in Sicilia e quello provinciale del resto d'Italia.

Ciò emergeva con particolare nitidezza dalla conseguente estensione anche alle tardive Province isolate di funzioni essenzialmente distinguibili in delegate dallo Stato o dal-

² In tal senso, ancora T. MARTINES, *op. cit.*, 845.

³ ... in qualche misura precorritrice di taluni spunti che sarebbero poi stati ripresi – e *quodammodo* sviluppati – dalla stessa disciplina nazionale di riforma delle autonomie locali, l. n. 142 del 1990, *Ordinamento delle autonomie locali*, in una sorta di "circolo" di imitazione legislativa tra Stato e Regione: sul punto, A. SCIORTINO, *Funzione impositiva e liberi consorzi di Comuni: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, a cura di R. D'Amico-A. Piraino, Milano, 2014, spec. 268 s.

la Regione ovvero proprie (art. 4, comma, 3): queste ultime, nello specifico, erano tradizionalmente riconducibili alla programmazione economico-sociale⁴ ed alla pianificazione territoriale⁵ (di cui agli artt. 9 e 12, l.r. n. 9 cit.) nonché – ovviamente nella cornice delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento espresse dalla Regione – a tre macro-settori fondamentali per la cura e la sopravvivenza stesse delle popolazioni locali corrispondenti, rispettivamente, ai servizi sociali e culturali⁶, allo sviluppo economico⁷ ed all'organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente⁸ (senza dire dell'attribuzione all'ente provinciale, in via residuale, di ogni altra attività di *interesse provinciale* e della funzione di organo di decentramento regionale per la realizzazione di interventi

⁴ Nel rispetto degli indirizzi della programmazione regionale di sviluppo economico-sociale – ed in armonia con i relativi obiettivi e priorità – alla Provincia regionale sarebbe, difatti, spettato, di adottare un proprio programma poliennale, articolato in piani o progetti settoriali e territoriali, allo scopo di definire obiettivi, priorità, interventi ed opere da realizzare in relazione alle complessive esigenze di sviluppo della comunità provinciale.

⁵ Ferma restando la competenza comunale, la Provincia regionale avrebbe potuto, quindi, adottare un piano relativo, rispettivamente, alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie ed alla localizzazione di opere ed impianti di interesse sovracomunale.

⁶ ... a loro volta ricomprendenti un paniere eterogeneo e non certo secondario di attribuzioni quali: *a*) realizzazione di strutture e servizi assistenziali di interesse sovracomunale, anche mediante la riutilizzazione delle istituzioni socio-scolastiche permanenti ex art. 2, l.r. n. 93 del 1982, *Ulteriori disposizioni per il personale dei soppressi patronati scolastici, trasferimento alle Amministrazioni provinciali della gestione e del personale delle istituzioni socio-scolastiche permanenti e nuove norme per il personale dell'Amministrazione regionale*; *b*) distribuzione territoriale, costruzione, manutenzione, arredamento, dotazione di attrezzature, funzionamento e provvista del personale degli istituti di istruzione media di secondo grado; promozione, negli ambiti di competenza, del diritto allo studio (le suddette funzioni dovendo essere esercitate in collaborazione con gli organi collegiali della scuola); *c*) promozione ed attuazione, nell'ambito provinciale, di iniziative ed attività di formazione professionale, in conformità della legislazione regionale vigente in materia, nonché realizzazione di infrastrutture per la formazione professionale; *d*) iniziative e proposte agli organi competenti in ordine all'individuazione ed al censimento dei beni culturali ed ambientali ricadenti nel territorio provinciale, nonché alla tutela, valorizzazione e fruizione sociale degli stessi beni, anche con la collaborazione degli enti e delle istituzioni scolastiche e culturali; *e*) promozione e sostegno di manifestazioni e di iniziative artistiche, culturali, sportive e di spettacolo, di interesse sovracomunale.

⁷ ... quest'ultimo da intendersi come: *a*) promozione dello sviluppo turistico e delle strutture ricettive (*ivi* compresa la concessione di incentivi e contributi) nonché realizzazione di opere, impianti e servizi complementari alle attività turistiche, di interesse sovracomunale; *b*) sostegno alle attività artigiane (inclusa la concessione di incentivi e contributi); *c*) vigilanza sulla caccia e la pesca nelle acque interne; *d*) autorizzazione all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio di cui all'art. 9, l.r. n. 43 del 1972, *Norme per l'applicazione in Sicilia della L. 11 giugno 1971, n. 426, contenente la disciplina del commercio*.

⁸ ... come tali estese, dunque, a non pochi né irrilevanti compiti, tra i quali: *a*) costruzione e manutenzione della rete stradale regionale, infraregionale, provinciale, intercomunale, rurale e di bonifica e delle ex trazzere (rimanendo assorbita ogni competenza di altri enti sulle suindicate opere, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16, l.r. n. 1 del 1979); *b*) costruzione di infrastrutture di interesse sovracomunale e provinciale; *c*) organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano; *d*) protezione del patrimonio naturale, gestione di riserve naturali, anche mediante intese e consorzi con i Comuni interessati; *e*) tutela dell'ambiente ed attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali; *f*) organizzazione e gestione dei servizi, nonché localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i Comuni singoli o associati non avessero potuto provvedervi.

per la difesa del suolo e per la tutela idrogeologica, di cui all'art. 13, l.r. n. 9 cit.).

Sul piano del *quomodo*, tuttavia, tale pragmatica scelta – lungi dal dare attuazione concreta allo Statuto – sembrava casomai pretendere di riscriverne di fatto il contenuto senza neppure passare per il necessario viatico della revisione costituzionale. Degno del più esperto degli illusionisti (cambiando, cioè, il *nome* alla *cosa*), il gioco di prestigio così realizzato dall'A.R.S. faceva in pratica dire alla Carta statutaria ciò che espressamente non voleva: rilegittimando *ex post* il livello provinciale alla luce del Titolo V della Costituzione all'epoca in vigore. Perpetrata o meno *in fraudem Statuti* che fosse, tale consacrazione *a posteriori* delle Province regionali siciliane – appena una manciata di anni più tardi – finiva comunque per tenere a sua volta a battesimo un'altra disciplina che idealmente ne portava ad ulteriore avanzamento l'opera di trasfigurazione.

Nuova linfa vitale ad un ente statutariamente non facente parte dell'ordinamento locale della Sicilia (eppure in esso riabilitato con previsione di rango ordinario) fu donata nel 2000 dalla successiva l.r. n. 10⁹: nel medesimo solco scavato dalla normativa precedente, avendo ad esempio fatto afferire, tra quelle delegate alla Provincia dallo Stato o dalla Regione, tutte quelle funzioni d'interesse provinciale che riguardavano vaste zone intercomunali (o l'intero territorio provinciale) salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici (art. 33, comma 1). Premesso difatti che – in armonia col principio di sussidiarietà di cui all'art. 4, l. n. 59 del 1997, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* – tutte le funzioni amministrative non richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale fossero conferite agli enti locali (art. 31), la Regione siciliana, ai sensi degli originari artt. 117, commi 1 e 2, e 118, comma 1, Cost., doveva appunto organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso Comuni e Province (art. 32 cit.).

2. (Segue): la l.r. n. 14 del 2012

Ogni più ampia facoltà delle Province di assumere iniziative in materia di programmazione che non esulassero dalla loro competenza – o che non fossero attribuite ad altra autorità (art. 32, comma 1) – venne inizialmente ribadita dal Parlamento siciliano per poi affidare loro competenze complete ed integrali messe in causa, o limitate ad un'altra autorità, solamente nell'ambito della legge (art. 32, comma 2). A ciò si aggiungeva l'obbligo a carico di ciascun Comune di attuare forme di decentramento e di cooperazione con le medesime «per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati» (art. 34, comma 3) nonché la possibilità per le Province – allo scopo di esercitare le funzioni amministrative e tecniche trasferite – di utilizzare, nel rispetto dei relativi profili professionali, il personale

⁹ ... contenente *Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento* su cui, ad esempio, G.S. MARTORANA, *Le politiche pubbliche per lo sviluppo fra centralismo e identità locale*, in AA.VV., *Politiche europee e prove di sviluppo locale. L'esperienza dei Gal come istituzioni di regolazione*, a cura di R. D'Amico-M. La Bella-G.S. Martorana.-V. Memoli-P. Santoro, Milano, 2017, part. 19 s.

con rapporto di lavoro a tempo indeterminato già assunto in esecuzione di specifiche disposizioni legislative regionali per le esigenze riconosciute alle articolate attività delegate (art. 34, comma 4). Alla mano di successivi decreti del Presidente della Regione – da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della normativa in commento, previo parere della Conferenza Regione-autonomie locali, della Commissione affari istituzionali e della Commissione bilancio dell'Assemblea regionale siciliana – veniva poi lasciato il compito di individuare i procedimenti di competenza delle medesime (art. 35, comma 1).

A cavallo tra la metà degli anni '80 e la fine di quelli '90 bastò insomma un quindicennio perché la disciplina che avrebbe potuto rappresentare il fiore all'occhiello dell'attuazione statutaria (paradossalmente) di realmente esecutivo dello Statuto mostrasse di possedere invero ben poco, tratteggiando il livello territoriale intermedio nella sostanziale *indifferenza* per l'ordine gerarchico delle fonti.

La quiete così apparentemente raggiunta su quel piano statale che dalla Regione siciliana veniva come si è visto pedissequamente imitato non è che fosse, ad ogni modo, destinata a durare troppo. Se le ultime riforme nazionali si erano distinte, infatti, per un'operazione di sostanziale introduzione e *riempimento* dell'ente provinciale, ecco che nel volgere di un breve lasso di tempo si assisteva invece ad un complessivo intervento nazionale di segno assai diverso: volto, cioè, all'opposto scopo di *svuotare* più o meno gradualmente ciò che, con tanta pervicace insistenza, fino a poco prima ci si era piuttosto affannati a *colmare* (cui il legislatore siculo non mancava prontamente di adeguarsi). E ciò nonostante la novella costituzionale del 2001, mentre aveva riservato alla potestà esclusiva statale [art. 117, comma 2, lett. p), Cost.] la regolazione dell'ordinamento degli enti locali nelle Regioni ordinarie (almeno per ciò che riguardava la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni c.d. fondamentali)¹⁰, era proprio in capo a quelle speciali che aveva mantenuto la medesima competenza, in attuazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*¹¹.

A fronte della sofferta e pressante domanda, rispettivamente, di modernizzazione della pubblica amministrazione regionale, di contrazione della spesa nonché di razionalizzazione delle risorse avanzata ormai da tempo ad opera dell'opinione pubblica siciliana, la risposta del Parlamento dell'isola perseverava dunque nel riprodurre, per filo e per segno,

¹⁰ Su tale ultimo oggetto, peraltro, è tornata come si sa a pronunziarsi la Corte costituzionale rigettando – con sent. n. 50 del 2015 (su cui si tornerà, *amplius*, al cap. II, par. 6) – le molteplici censure sollevate da Lombardia, Veneto, Campania e Puglia sulla presunta incostituzionalità della l. n. 56 del 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, nella parte in cui aveva minutamente disciplinato le Città metropolitane di cui all'art. 114, comma 1, Cost.

¹¹ Riguardata attraverso il prisma offerto da siffatta ultima previsione, la tradizionale potestà primaria della Sicilia resisteva dunque al sopravvenuto mutamento costituzionale, *apparendo* sul punto più vantaggiosa per l'autonomia dell'isola. Se in materia di enti locali la potestà residuale delle Regioni di diritto comune soffriva quindi la sforbiciata, *quoad obiectum*, a favore dello Stato, le Regioni ad autonomia differenziata continuavano a disporre di potestà esclusiva, almeno fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti i quali, volendo, avrebbero com'è ovvio potuto innovare rispetto all'assetto risultante dalla riforma del 2001 [in tal senso, ad esempio, già sent. n. 48 del 2003, su cui A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 2003, 1530 ss.]: sul punto si tornerà comunque, *infra*, nella parte seconda (sez. 4, cap. X).

ogni soluzione adottata a livello centrale (pure quando si apprestava inopinatamente a cambiare rotta) senza nemmeno prendere in adeguata considerazione, ad esempio, il riposizionamento della Sicilia, nel più ampio progetto di sviluppo europeo, quale euro-Regione del Mediterraneo¹². Oltre il pratico obiettivo di prolungare sino al 31 marzo 2013 il commissariamento delle Province regionali di Ragusa e Caltanissetta¹³, fine precipuo della l.r. n. 14 cit. pareva quello di avviare – ad imitazione della strategia statale – un complesso *iter* riformatore volto a circoscrivere le funzioni dell'ente provinciale al solo indirizzo e coordinamento delle attività comunali (art. 1, comma 1). Nelle originarie intenzioni dell'A.R.S., tale progetto di revisione avrebbe dovuto fisiologicamente completarsi quindi, entro il 31 dicembre 2012, con un secondo intervento normativo che definisse materie e limiti di suddetto restringimento. A tale scopo, il legislatore del 2012 non si sottraeva tuttavia al compito di predefinire *ex ante* un reticolato di criteri di massima destinati a preorientare il futuro riordino degli organi di governo delle Province regionali sicule.

Fu così che in particolare si dispose (art. 1, comma 2): 1) che dalla sopradetta riscrittura dovessero derivare significativi risparmi di spese per il funzionamento dei sopradetti organi¹⁴; 2) che la futura disciplina individuasse gli organi della *governance* provinciale regolamentandone modalità di elezione e composizione¹⁵. Di fatto un vero e proprio *clone* – sebbene in “scala ridotta” – meramente riproduttivo della normativa nazionale di cui al d.l. n. 201 del 2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (c.d. salva Italia)¹⁶, tale iniziativa regionale dunque stava plasticamente a dimostrare la volontà dell'allora Esecutivo di spogliare di molte delle sue prerogative il tanto vituperato livello di area vasta in Sicilia.

Un non secondario problema, innanzitutto sul piano delle prestazioni fondamentali alla cittadinanza e in secondo luogo su quello delle attribuzioni del livello di governo in questione, rischiava nondimeno di aversi da uno *svuotamento* legislativo che – come quello appena richiamato – si limitava ad inseguire la politica centrale sul medesimo campo. Relativamente alle prime, in quanto si prevedeva un sostanziale prosciugamento del livello

¹² Alla complessa questione delle strategie macroregionali si accennerà comunque, *infra*, nella parte seconda, sez. 3, cap. VII (spec. par. 4).

¹³ ... nelle quali si sarebbe dovuto altrimenti tornare a votare entro il 31 dicembre 2012.

¹⁴ In oggetto, G. VESPERINI, *Le nuove province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 273; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2013, 1 ss.; L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *www.treccani.it* (2012) (ma v. pure ID., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, 845 ss.).

¹⁵ ... quest'ultima, in particolare, dovendo essere «determinata in rapporto alla popolazione residente e comunque in misura tale da garantire una riduzione di almeno il 20 per cento rispetto ai limiti previsti dalla legislazione vigente».

¹⁶ In effetti, non si mancò di far notare come – ricorrendo ad una vera e propria tecnica di copia/incolla – il legislatore regionale siciliano avesse *ex abrupto* riprodotto lo svuotamento dell'ente provinciale di cui all'art. 23 del d.l. n. 201, cit. nel menzionato art. 1, comma 1, l.r. n. 14, cit., di fatto appiattendolo le specificità che connotavano il peculiare modello siciliano: cfr., ad esempio, M. GRECO, *Anche la Regione Sicilia avvia il riordino delle proprie "Province Regionali"*, in *www.forumcostituzionale.it* (3 aprile 2012).

sovracomunale senza che un contestuale rimpiazzo potesse adeguatamente garantire al cittadino quel *minimum* di tutela dei diritti costituzionalmente stabilito¹⁷. Con riferimento poi alle seconde tale sorta, per così dire, di inaridimento pareva difettare di qualsivoglia coordinamento (quando non rischiava di ritrovarsi in acuto e stridente contrasto ...) con la complessiva *ratio* che aveva animato invece le precedenti l.r. nn. 9 e 10 cit. nello stesso ambito. Una sorta di pregresso “nucleo duro” di funzioni della Provincia, assai composito ed articolato, sembrava potersi evincere in particolare anche dalla lettura combinata di questi ultimi testi: come tale non facilmente armonizzabile, cioè, con disposizioni meramente riduttive delle medesime funzioni fino al semplice indirizzo/coordinamento delle attività comunali di cui alla l.r. n. 14 cit.

3. *La successiva transizione alla repulsione/differenziazione verso le politiche statali di riforma del livello territoriale intermedio: inizialmente solo formalmente dichiarata (nella l.r. n. 7 del 2013)*

Ad ogni modo – nell’accertata difficoltà (se non radicale impossibilità) di *reductio ad unum* in via interpretativa di testi legislativi tra di loro talmente dissonanti – non si poteva che concludere per l’orientamento, per così dire, *hard* dell’abrogazione implicita¹⁸ di quelle porzioni delle suddette discipline per contrasto sopravvenuto col successivo art. 1, comma 1, l.r. n. 14 cit., istitutivo appunto della mera funzione programmatoria delle Province¹⁹. Neanche poi tanto nascostamente lo stesso T.A.R. Palermo – con la pronunzia n. 1276 del 19 giugno 2012²⁰ – ebbe peraltro a suggerire tale ultima soluzione ricostruttiva in occasione del ricorso della Provincia regionale di Ragusa avverso il decreto col quale l’Assessorato Regionale alle Autonomie Locali revocava il proprio precedente atto di indizione dei comizi elettorali e contestualmente disponeva il commissariamento provinciale fino al 31 marzo 2013 (data in cui sarebbero dovute essere chiamate al rinnovo dei propri organi tutte le altre Province regionali).

Il giudice amministrativo siculo in primo luogo rigettava l’eccezione di legittimità costituzionale della suddetta l.r. n. 14 per ritenuto contrasto con l’art. 15 St. SI ritenendo che essa «non sopprime[va] in alcun modo le province regionali, ma rinvia[va] solo ad una legge successiva (da adottarsi entro il 31/12/2012) il riordino degli organi di governo delle stesse»; in seconda battuta, non perdeva certo l’occasione per rimarcare come il menzionato art. 15 attribuisse, «evidentemente, una diversa configurazione all’assetto istituzionale sovracomunale rispetto a quello attualmente esistente e scaturito dalla l.r. 6/5/1986, n. 9 e s.m.i. che [aveva] attuato la norma costituzionale solo apparentemente *secundum legem* nel momento in cui [aveva] determinato l’organizzazione delle province nella Regione sicilia-

¹⁷ Il punto – com’è ovvio – è fondamentale e su di esso non mancherà di tornarsi in chiusura del presente contributo.

¹⁸ Su cui, per tutti, R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1992, spec. 244 s.

¹⁹ Così, per esempio, M. GRECO, *La temuta incostituzionalità della legge istitutiva delle “Province Regionali” in Sicilia*, in *www.diritto.it* (22 giugno 2012).

²⁰ In tal senso, A. SCIORTINO, *ibidem*.

na, come nel resto dell'Italia, quali enti locali territoriali dotati di autonomia anche politica e non solo amministrativa e finanziaria» (in tal modo *di fatto* riconoscendo, come si diceva, una sorta di attuazione in frode allo Statuto appunto operata dalla l.r. n. 9 allorché aveva inteso istituire i liberi Consorzi di Comuni di cui all'art. 15 con il fuorviante appellativo di «Province Regionali»).

Sostenere invece la resistenza all'abrogazione successiva da parte dei suddetti articolati normativi – sulla scorta di un'ipotetica "copertura costituzionale" in tal senso offerta dall'originario art. 15 St. SI – si dimostrava, com'è ovvio, assai più difficile: e ciò se sol si pensi che, come mostrato *supra*, il Parlamento del 1986 aveva deliberatamente optato per enti territoriali molto diversi da quelli formalmente previsti – come appunto le Province regionali – dotandoli non solo dell'autonomia amministrativa e finanziaria ma, pure, di quella politica²¹ ed infliggendo così il vero «colpo mortale al concetto di libero consorzio»²². La ritenuta abrogazione implicita, d'altro canto, non avrebbe escluso *in nuce* la possibilità – stavolta *soft* – di una sorta di delicata (*recte*, equilibristica) "coesistenza" tra il vecchio ed il nuovo regime²³.

Che il chiarore di una sorta di *cattiva stella* – come suole forse coloritamente, ma efficacemente, dirsi – avesse sin dal principio accompagnato ed illuminato la gestazione del futuro riassetto degli enti locali siciliani probabilmente basterebbe quanto fin qui illustrato a dimostrarlo. Ulteriori, non previsti né prevedibili, rivolgimenti nel fronte politico attendevano nondimeno l'operazione di revisione così frettolosamente imbastita, accompagnandone nel corso del tempo la genesi e, come si vedrà meglio *infra*, segnandone il futuro destino. Così, non può innanzitutto non segnalarsi l'altalenante atteggiamento proprio dell'organo che, sopra ogni altro, avrebbe dovuto invece più fortemente volere e sostenere un riordino complessivamente coerente e duraturo nel tempo.

Perciò, anche a diversi anni di distanza, non può che obiettivamente disorientare una Giunta regionale siciliana che, dopo le prospettive di *svuotamento* legislativamente predisposte nell'anno precedente, nel segno del *riempimento* prima fissava (delib. n. 31 del 31 gennaio 2013) la data delle successive elezioni amministrative di Presidenti e Consiglieri delle nove Province dell'isola²⁴ – in palese controtendenza rispetto alle scelte dell'Esecutivo statale che, nel frattempo, decideva di commissariarle in vista della futura riforma – salvo poi cedere alle pressioni di una parte della maggioranza (part. Movimento cinquestelle) e ritornare inopinatamente sui propri passi appena una man-

²¹ Sul punto, tradizionalmente, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, 112 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.; ID., *Autonomia pubblica (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 356 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss. ora in *Opere*, cit., 293 ss.

²² In oggetto, part. G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova Provincia regionale: i liberi consorzi dello Statuto siciliano*, in *Nomos*, 1988, 89.

²³ ... a voler considerare ad esempio le l.r. nn. 9 e 10 cit. quali normative speciali rispetto alla più organica ed innovativa l.r. n. 14 cit. (in questo secondo caso, però, fortemente ridimensionata, al limite della sostanziale *inutilità*, uscendone la tanto sbandierata previsione di cui all'art. 1, comma 1, l.r. n. 14 cit.).

²⁴ ... per i giorni di domenica 21 e lunedì 22 aprile (e del 5 e 6 maggio per l'eventuale ballottaggio).

ciata di giorni dopo, varando un d.d.l. (n. 278 del 5 marzo 2013) per sostituire le Province regionali coi liberi Consorzi comunali di cui all'art. 15 cit.²⁵.

Inevitabile che un disegno di legge così repentinamente immaginato – immediatamente trasmesso alla I Commissione Affari Istituzionali dell'A.R.S. per l'inserimento nell'ordine del giorno²⁶ – avrebbe perciò finito per spaccare l'aula del Parlamento siciliano²⁷. Quasi per intero riscritta per mano dei tre capigruppo di maggioranza del tempo²⁸, con non poco travaglio la proposta in questione approdava successivamente in sala d'Ercole per concludere infine la sua anabasi il 19 marzo 2013 quando il consesso dell'Assemblea Regionale²⁹ la trasformava finalmente nella l.r. n. 7 del 2013, *Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali*, così fortemente voluta dal neoeletto Esecutivo del tempo³⁰.

Composto di soli quattro commi – varati dopo quasi quarantott'ore di dibattito appassionato in aula – con l'art. 1, l.r. n. 7 cit. in pratica si sospendeva il rinnovo elettorale (comma 3) degli organi di governo delle Province (già calendarizzato per il successivo maggio) e si attribuiva ad una legge regionale successiva, da approvarsi entro la solita scadenza del 31 dicembre 2013, il compito di istituire i Consorzi di Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione del livello provinciale (comma 1, primo periodo) nonché, nel territorio della Regione, le Città metropolitane (comma 2). Stabilito che gli organi di governo consortili dovevano essere eletti con sistema indiretto di secondo grado, era alla predetta futura disciplina che sarebbe dunque spettato di preve-

²⁵ Cfr. L. CATANIA, *La Sicilia dice addio alle province regionali*, in *www.blogsicilia.it* (5 marzo 2013).

²⁶ ... assieme a ben dodici altri d.d.l. sopra lo stesso oggetto.

²⁷ ... con la strenua difesa da parte dell'allora P.d.L. del mantenimento delle elezioni provinciali del maggio 2013 ed il non meno agguerrito ed inedito asse P.d./Movimento cinquestelle altrettanto fermo nella decisione dell'abolizione secca delle Province regionali entro il successivo 27 marzo (ultima data utile per l'indizione degli eventuali comizi elettorali). Ma quello della prevedibile opposizione in Assemblea regionale non doveva essere l'unico (né l'ultimo ...) ostacolo sulla strada della tormentata iniziativa governativa se – pochi giorni prima della discussione dell'aula – le cronache giornalistiche dell'isola informavano di un (invero eterodosso ed inconsueto) incontro informale tra il Presidente della I Commissione cit. ed il Commissario dello Stato volto a limare almeno i più aspri profili di eventuale illegittimità costituzionale del d.d.l. in discorso: così, L. CATANIA, *Abolizione Province Siciliane. Approvato il d.d.l.*, in *www.blogsicilia.it* (21 marzo 2013).

²⁸ In realtà, non è che stupisse più di tanto che la sbandierata abolizione del livello provinciale – quasi per effetto di un magico sortilegio – cambiasse natura all'ultimo momento, anzi: «c'era chi proponeva di cancellare, al posto delle Province, le prefetture; una volta la soppressione divenne trasformazione in area metropolitana; più spesso è stata proclamata e subito insabbiata in attesa di una futura legge attuativa». Insomma, tale iniziativa «si è sempre fermata davanti all'egoismo della politica»: in tal senso, F. MERLO, *Perché le province non muoiono mai*, in *www.blogsicilia.it* (4 luglio 2013).

²⁹ ... con la schiacciante maggioranza di cinquantatré voti a ventotto (ed un astenuto) espressi a scrutinio segreto, come richiesto dall'opposizione di centrodestra dell'epoca.

³⁰ Sul punto, ad esempio, A. SAITTA, *La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto*, in *www.forumcostituzionale.it* (2 luglio 2013); P. PULSONI, *Riflessioni sulla Legge della Regione Siciliana n. 7/2013. Ulteriori incertezze e perplessità in relazione agli Enti di 'Area vasta', nella perdurante inattuazione della disciplina costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2013, 1 ss. Affatto secondaria, peraltro, la novità rappresentata dalla decisione del Presidente dell'A.R.S. di allora (G. Ardizzone) di trasmettere ai cronisti parlamentari l'elenco dei deputati presenti in aula al fine di rendere maggiormente trasparente il voto (erano ottantadue su novanta).

dere modalità di elezione, composizione e funzioni di essi (comma 1, secondo periodo)³¹. Saltato il turno elettorale provinciale previsto per metà primavera di quell'anno, nelle mure della gestione commissariale il Parlamento siciliano si concedeva insomma un altro mucchio di mesi – e la collaborazione di taluni istituendi gruppi di lavoro composti da professionisti, giuristi e docenti universitari – per approvare un riassetto evidentemente fino a quel punto *dichiarato* ma ben lungi dall'essere ancora *praticato*³².

4. (Segue): *successivamente anche sostanzialmente praticata. La l.r. n. 8 del 2014*

A nessuna delle scottanti questioni squadernate sul tappeto dopo la sostituzione delle Province, ad ogni modo, il testo così approvato nel 2013 sembrava in effetti dare – già a prima lettura – risposta: sul piano territoriale, non sul nebuloso futuro di talune articolazioni sovracomunali di fondamentali uffici statali come Prefetture e Questure; su quello dei servizi alla comunità, nemmeno sulla destinazione delle *vecchie* funzioni provinciali (sopra tutte, la manutenzione di scuole e strade) e delle *nuove* attribuzioni dei nascituri Consorzi comunali³³ così come, pure, sull'incerto destino dei circa seimilacinquecento dipendenti. I quali ultimi – orfani dell'ente provinciale – rimanevano così drammaticamente “sospesi” in una sorta di limbo improvvisamente apertosi tra Comuni e Regione giacché nulla veniva disposto sui dettagli di un eventuale trasferimento di essi in deroga ai vincoli di legge in materia di costo del personale.

Non poteva insomma non meravigliare che, al primo vero appuntamento per il *riempimento* legislativo del livello territoriale intermedio autonomamente operato a più di un lustro di distanza da quello invece pedissequamente ossequioso dell'orientamento statale nel lontano 1986, la Regione siciliana si presentasse con una proposta invero meramente fittizia. Assai diversa dalle sembianze di una vera e propria svolta epocale, la revisione del 2013 rischiava difatti di apparire (non solo agli occhi degli addetti ai lavori ma, soprattutto, dell'opinione pubblica) una scatola drammaticamente vuota, approvata al solo preci-

³¹ Per gli organi provinciali prossimi alla cessazione per scadenza naturale (ovvero anticipata, nel 2013) fino alla fine dell'anno avrebbe trovato perciò applicazione (comma 4) nuovamente l'art. 145, d.lgs. pres. n. 6 del 1955, *Ordinamento amministrativo degli enti locali* – approvato con l.r. n. 16 del 1963, *Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana*, e successivamente modificato ed integrato in modo organico in particolare con le l.r. nn. 1 del 1976, *Nuove norme per l'Amministrazione della Regione e per gli enti locali ed ospedalieri siciliani* e 9 cit. – il quale attribuiva l'amministrazione della Provincia ad un Commissario straordinario scelto dal Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale alle Autonomie Locali ed alla Funzione Pubblica.

³² ... se non per la parte di presunto risparmio di circa dieci milioni di euro l'anno che sarebbe dovuto derivare, appunto, dalla cancellazione delle indennità di Presidenti, Assessori e Consiglieri provinciali.

³³ ... a proposito delle quali la legge appena approvata ancora si limitava laconicamente a riprodurre – come si è visto – le non meglio precisate funzioni di governo di area vasta. Con riferimento alla definizione di tali ultime, ad ogni modo, un'utile indicazione poteva già discendere dall'art. 17, d.lgs. pres. n. 6 cit. il quale – proprio a proposito dei «liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli» – disponeva che essi attuassero «il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi», svolgessero «le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato».

puo scopo d'impedire il rinnovo degli organi delle Province col conseguente commissariamento.

Affinché il riordino in parola ricevesse un *minimum* di consistenza, e si avesse un *riempimento* non meramente di facciata ma realmente degno di questo appellativo, bisognava pazientare quindi fino all'anno successivo allorché – con sessantadue voti a favore, quattordici contrari e solo due astenuti – vedeva finalmente la luce la l.r. n. 8 del 2014 grazie alla quale prendeva finalmente corpo la tanto ostentata *Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*.

Esaurita la votazione articolo per articolo – quando mancava perciò soltanto l'approvazione finale – in effetti riuscì al Governo quello che, a taluni, già sembrò un vero e proprio “colpo di mano” per rovesciare *in extremis* l'esito dei ben sei voti segreti collezionati nel corso dei lavori d'aula. L'irrituale prassi parlamentare che provocò le aspre critiche delle opposizioni in particolare si ebbe quando, in apertura dell'ultima seduta, l'allora Presidente dell'Assemblea regionale siciliana comunicò l'esito della decisione assunta in Conferenza dei capigruppo nella quale l'Assessore regionale alle autonomie locali ed alla funzione pubblica proponeva ben ventuno emendamenti di riscrittura (*ex art.* 117, reg. int. A.R.S.) della maggior parte delle previsioni dell'articolato in discussione. Non proprio un buon viatico invero, quello appena tratteggiato, per la complessiva revisione delle autonomie locali dell'isola che sarebbe stata avviata dalla l.r. n. 8 ora cit. per poi essere portata a compimento con la successiva l.r. n. 15 del 2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*.

Fatto sta che – mentre i contorsionismi della vicenda *politica* retrostante all'approvazione di tale ultimo testo da soli avrebbero meritato una trattazione a parte³⁴ – l'asse *giuridico-istituzionale* da quest'ultima normativa introdotto, sin da subito pareva abbastanza chiaro nei suoi lineamenti essenziali³⁵: evidentemente articolandosi in un doppio (reciprocamente integrato ed inevitabilmente interferente) binario rappresentato, rispettivamente, dall'avvio dell'ente consortile e dall'introduzione appunto di quello metropolitano di Palermo, Messina e Catania.

Inizialmente destinatario di un d.d.l. *ad hoc* per ciascuno, l'avvio dei due nuovi livelli territoriali era poi confluito invece in un unico testo il quale sembrava dar seguito – come si dirà meglio *infra*, in maniera abbastanza singolare per la verità – a disposizioni di rango costituzionale quali gli artt. 15 St. SI e 114, comma 1, Cost. la cui reciproca composizione non era in realtà del tutto scontata né lineare.

Prima di passare al merito della disciplina in commento – come di tutte le altre che a breve seguiranno – vi è subito da puntualizzare che lo schema tripartito che si è deciso qui di utilizzare (e che ricalca i tre tradizionali profili, rispettivamente, del territorio³⁶, della

³⁴ Sulle non poche criticità esibite già dal metodo *politico* dominante l'intera vicenda si tornerà comunque, *amplius*, nella parte seconda (sez. 3, cap. VI).

³⁵ Per le notazioni seguenti, se si vuole, S. AGOSTA, *Tra scarsa fantasia della politica e non rimosse esigenze di riforma delle autonomie locali siciliane: l'imperdonabile peccato dei liberi Consorzi di Comuni*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2015, 1 ss.

³⁶ In oggetto, *ex plurimis*, v. almeno B. BALDI, *Stato e territorio: federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma, 2003; S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, n. 1/2003, 115 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresen-*

comunità³⁷ e dell'apparato³⁸) è evidente che si sia ispirato (seppur con gli indispensabili correttivi) a quello usualmente impiegato dalla dottrina per l'individuazione e conformazione degli elementi costitutivi dell'ente Regione: il quale a sua volta, com'è noto, largamente si rifà a talune consolidate categorizzazioni tradizionalmente elaborate e messe a punto con riguardo allo Stato³⁹. Sebbene dettata dalla dichiarata esigenza di accostare sin dove possibile l'esperienza della Regione a quella degli enti infraregionali, è in effetti indubbio che anche a livello locale tale operazione di *reductio ad unum* non possa ignorare i (e, anzi, risenta dei) vincoli discendenti in capo alla sovranità statale dall'avanzato processo di integrazione europea (specie tra diritti⁴⁰) oltre che da sempre più fitte relazioni in seno alla Comunità internazionale.

Ciò evidentemente perché – ma il discorso sarebbe sin troppo lungo e complesso per essere anche solo sfiorato in questa sede – come attributo tipico ed esclusivo dello stesso Stato quella tradizionale accezione di sovranità (su cui pure poggia *in nuce* la nota tripartizione *supra* richiamata) è probabilmente ormai venuta meno – trascinando, nella propria caduta, anche gli altri elementi – ed imponga piuttosto «una faticosa, corposa opera di aggiustamento dei vecchi schemi all'interno dei quali usualmente si sistemava lo Stato, per il modo con cui dinamicamente si intrattenevano le relazioni tra gli elementi che lo costituiscono (la c.d. 'forma di Stato') e, particolarmente, in seno all'elemento-sovrano, le relazioni tra gli organi partecipi della sovranità stessa (la c.d. 'forma di governo'). Di qui, poi, la necessità di ricomporre i nuovi schemi, verificando in che misura essi siano effettiva-

tato. *Profili costituzionali*, Napoli, 2010.

³⁷ Cfr. D. NOCILLA, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV (1985), 348 (sul punto, comunque, già C. ESPOSITO, *Contributo alla identificazione giuridica del popolo*, Firenze, 1984 e R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 159 ss.).

³⁸ Così part. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto* e M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, entrambi in *Riv. dir. cost.*, 1996, rispettivamente, 3 ss. e 124 ss. nonché L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 1998; F. LANCHESTER, *L'erosione della sovranità, in I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Torino, 1998, 153 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, 1998 (più di recente, *ex multis*, L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003).

³⁹ Per le considerazioni che seguono, part. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *op. cit.*, 14 ss.

⁴⁰ In tal senso, O. POLLICINO, *Allargamento ad est dello spazio giuridico europeo e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee. Verso una teoria generale dell'impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Milano, 2010; O. POLLICINO-V. SCARABBA, *Tratti costituzionali e sovranazionali delle Corti europee: spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, a cura di E. Faletti-V. Piccone, Roma, 2010, 125 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012, spec. 63 ss. e 143; A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 1/2014, spec. 41 ss.; P. FARAGUNA, *Il Bundesverfassungsgericht fonda l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2016, 431 ss.

mente, proficuamente trapiantabili nella dimensione regionale» così come in quella locale sui cui adesso più specificatamente ci si intrattiene.

5. I tre assi portanti della revisione: il territorio (tra preliminarizzare uniformazione ex ante e sforzo di differenziazione ex post)

Prendendo per il momento le mosse dal piano territoriale, vi è da dire che il complessivo impianto della l. n. 8 cit. premetteva, innanzitutto, il sostanziale smembramento *ex ante* delle vecchie Province palermitana, catanese e messinese in due asimmetriche porzioni territoriali: la *più estesa* – il libero Consorzio appunto – coincidente col territorio dei Comuni dell'ex Provincia regionale diversi da quello del Capoluogo e dalla rispettiva area metropolitana; la *più ristretta* corrispondente, invece, alla Città capoluogo ed all'area metropolitana di sua pertinenza⁴¹. Tale originale perimetrazione, nondimeno, sin da subito rischiava di porsi in frontale contrasto con quanto diversamente disposto, sul punto, dalla normativa statale. A norma dell'art. 1, comma 6, l. n. 56, cit., difatti, il territorio della Città metropolitana doveva invece necessariamente coincidere con quello dell'omonima Provincia, ferma ovviamente restando l'iniziativa dei Comuni – *ivi* compresi quelli capoluogo delle Province vicine – per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe ovvero per l'adesione all'ente metropolitano *ex art.* 133, comma 1, Cost. Contenendo quest'ultima legge «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia»⁴² (seppur «in conformità ai rispettivi statuti»), era obiettivamente assai difficile che tale nuovo assetto territoriale potesse a lungo resistere in quella forma.

Si pensi, in particolare, all'obbligo per «le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana» di adeguare «i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge» entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della stessa⁴³. Così, non più di tanto stupì che il successivo d.d.l. n. 833 del 10 febbraio 2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane* – sul quale, a breve, si ritornerà *infra* – rispetto a quanto disposto nel 2014 avesse nuovamente rimesso mano all'estensione di entrambi i neonati enti, facendo coincidere i sei Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta⁴⁴, Enna⁴⁵, Ragusa⁴⁶, Siracusa e Trapani nonché i tre enti metropolitani di

⁴¹ ... al punto tale che discorrere in questo caso di “taglio” – come pure talora coloritamente evocato dalla politica e da talune testate giornalistiche del tempo – più che discutibile appariva già obiettivamente *incongruo*, considerato che le precedenti nove Province regionali (Palermo, Catania, Messina, Siracusa, Ragusa, Trapani, Agrigento, Enna e Caltanissetta) avrebbero lasciato il posto ad altrettanti liberi Consorzi con persino l'aggiunta delle tre Città metropolitane.

⁴² Sul punto, lapidariamente, art. 1, comma 5, l. n. 56 cit.

⁴³ In oggetto, art. 1, comma 145, l. n. 56 cit.

⁴⁴ ... ad esclusione dei Comuni di Gela e di Niscemi, che avevano aderito al libero Consorzio comunale di Catania.

⁴⁵ ... eccettuato il comune di Piazza Armerina, che aveva scelto di aderire al libero Consorzio etneo.

⁴⁶ ... *ivi* compreso il comune di Licodia Eubea, originariamente facente parte della Provincia regionale catanese.

Palermo, Catania⁴⁷ e Messina coi territori delle rispettive Provincie regionali (così art. 51, commi 1 e 2).

La riscrittura in oggetto aveva nondimeno contemplato un assetto per così dire "a geometria variabile" delle autonomie locali siciliane, lasciando alla decisione del singolo ente comunale la triplice alternativa se rimanere nel Consorzio di originaria appartenenza, aderire ad un altro preesistente ovvero costituirne uno ulteriore ai nove *ope legis* previsti⁴⁸. Distinguibili da quelli *volontari* – rimessi, in quanto tali, alla libera iniziativa degli stessi organi consorziandi – gli enti in commento si mostravano pertanto tecnicamente *coattivi* (in quanto imposti autoritativamente con legge regionale appunto) sebbene, al proprio interno, ne fossero individuabili nove effettivamente *obbligatori* ma un numero non predefinibile di *facoltativi*. Così, in aggiunta a quelli normativamente previsti, i Comuni avrebbero potuto esprimere la volontà di costituire ulteriori Consorzi comunali alle condizioni *sostanziali* legislativamente previste.

Possibilità, quest'ultima, senz'altro di pregio nel panorama territoriale statale seppure inevitabilmente condizionata al verificarsi di taluni presupposti, al fine naturalmente di evitare che il localismo isolano si trasformasse in una sorta di mosaico impazzito. Con deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti [e non, come originariamente previsto, assoluta (requisito *democratico*)] ciascun Comune appartenente ad un libero Consorzio – entro sei mesi dall'entrata in vigore della l.r. n. 8 cit. (requisito *temporale*) – avrebbe potuto, innanzitutto, decidere di aderire ad altro Consorzio di Comuni, a patto di avere: 1) «continuità territoriale» con esso (requisito *oggettivo-territoriale*); 2) popolazione non inferiore a centottantamila abitanti (requisito *soggettivo-personale*)⁴⁹. Nessuna costituzione di nuovo Consorzio comunale ovvero adesione di un Comune ad altro ente consortile (nonché adesione di un Comune alla Città metropolitana) sarebbe stata nondimeno ammessa qualora, per effetto del distacco, nel Consorzio di provenienza la popolazione fosse risultata inferiore a centocinquantamila abitanti ovvero fosse stata interrotta la continuità territoriale tra i Comuni che ne facevano parte⁵⁰: al fine di assicurare il rispetto di tale disposizione, si sarebbe perciò tenuto conto dell'ordine delle delibere comunali pervenute quale risultante da un elenco formato secondo il criterio cro-

⁴⁷ ... con esclusione del Comune di Licodia Eubea ed inclusi, invece, quelli di Gela, Niscemi e Piazza Armerina.

⁴⁸ In questa peculiare direzione andava, quindi, declinato l'aggettivo «libero» che, a ragionare diversamente, francamente mal si sarebbe attagliato a Consorzi invero preconfezionati e calati propriamente dall'alto.

⁴⁹ Cfr. art. 1, comma 1, l.r. n. 8 cit. (confermato dall'art. 52, comma 1, d.d.l. n. 833). Del 20 febbraio 2014, in particolare, l'emendamento P.d. (deputati M. Alloro, F. Rinaldi, C. Raia e F. Ferrandelli) che innalzava da centocinquantamila a centottantamila il limite minimo di abitanti per dar vita ad un nuovo libero Consorzio di Comuni (nonostante il parere contrario espresso, rispettivamente, dalla I Commissione Affari Istituzionali e dal Presidente della Regione del tempo). Quest'ultimo aveva, nello specifico, sottolineato come l'introdotta incremento – facendo ineluttabilmente sparire la Provincia di Enna – sarebbe stato esposto al rischio d'illegittimità costituzionale: per la terza volta in tre sedute, l'Esecutivo regionale veniva insomma battuto dal voto segreto dell'aula (stavolta su un limite che avrebbe, ad esempio, consentito a Gela di costituirsi come ulteriore Provincia regionale siciliana).

⁵⁰ Così, non dissimilmente, pure art. 50, comma 3, d.d.l. n. 833 cit.

nologico⁵¹. Una considerazione complessiva dei presupposti *sostanziali* ora elencati – e prima di passare succintamente a quelli richiesti sul piano *procedurale* – non può ovviamente non partire da una preliminare constatazione.

Vale a dire che la segmentazione dei livelli territoriali di governo non rappresenta, di per sé, né un *valore* né, tantomeno, un *disvalore* in assoluto (ciò naturalmente a patto che essa, per una singolare eterogenesi dei fini, non diventi a tal punto ipertrofica da far esponenzialmente lievitare i costi dell'amministrazione di riferimento)⁵². Quella che invero conta, in occasione di interventi strutturali di tale ambizione e portata, dovrebbe obbligatoriamente essere la *qualità* media dei servizi essenziali resi al cittadino e, in ultima istanza, l'accettabilità del grado di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali che sul piano decentrato devono essere garantiti⁵³. Una disciplina, come quella in epigrafe, più appiattita sul mero dato quantitativo della popolazione residente che non sulla previsione del complessivo P.I.L. di ciascun libero Consorzio – oltre che obiettivamente assai arida – rischia piuttosto di allargare la forbice, all'epoca ben più che esistente, tra aree dell'isola economicamente molto solide e le tante fin troppo depresse.

6. (Segue): *la comunità locale (an e quomodo delle funzioni dei liberi Consorzi di Comuni siciliani)*

Posando lo sguardo sul distinto versante *procedurale supra* richiamato, le delibere relative all'adesione al medesimo ente consortile avrebbero dovuto dimostrarsi tra loro conformi ed individuare l'ambito territoriale dell'istituendo libero Consorzio⁵⁴, il Comune con il maggior numero di abitanti conseguentemente assumendo il ruolo di "capofila" del neonato ente⁵⁵. Tali ultime indicazioni legislative non sembravano dunque poter prescin-

⁵¹ In tal senso, art. 12, comma 1, l.r. n. 8, cit.: riscritto risultava, quindi, l'originario divieto di riduzione della popolazione, per effetto del distacco, comunque non superiore al venti per cento di quella complessiva dello stesso libero Consorzio, quale risultante dai dati dell'ultimo censimento ufficiale. Specularmente a quanto previsto per un Consorzio diverso dal proprio, allo stesso modo l'originario testo consentiva invece al singolo Comune di aderire a Città metropolitana diversa da quella di appartenenza, pure qui inestricabilmente intrecciandosi presupposti sostanziali e procedurali: così, in particolare, sulla base della medesima «continuità territoriale» con la Città cui intendesse aderire, il Consiglio comunale interessato deliberava a maggioranza assoluta dei componenti (entro i soliti sei mesi) il distacco e la contestuale adesione, dopodiché sarebbe spettato all'Assessorato comporre un elenco delle delibere trasmesse – per le quali fosse andata a buon fine la verifica della legittimità e della sussistenza dei requisiti – sulla cui base sarebbe poi stato emanato il previsto disegno di legge governativo.

⁵² In questa direzione pure la proposta avanzata dalla SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, in www.astrid-online.it (giugno 2013), volta al riconoscimento di trentacinque-quaranta nuove micro-Regioni al posto delle originarie Province.

⁵³ Ma, sul cruciale punto, si tornerà comunque *infra*, in chiusura del presente contributo, nella parte seconda, cap. VII, par. 6.

⁵⁴ In oggetto, art. 2, comma 1, l.r. n. 8, cit. (pedissequamente riprodotto dall'art. 52, comma 2, d.d.l. n. 833 cit.).

⁵⁵ Cfr. art. 2, comma 2, l.r. n. 8, cit. e, non dissimilmente, pure l'art. 52, comma 3, d.d.l. n. 833 cit.

dere da (e, anzi, fortemente presupponevano) un'intesa *politica* tra i vari Comuni consorziandi, la cui sede e modalità di raggiungimento la regolamentazione regionale tuttavia non specificava ma la cui necessaria precedenza rispetto alle singole deliberazioni stava evidentemente a testimoniare la centralità della leale collaborazione anche nella fase iniziale di costituzione del previsto Consorzio. Accordo politico, quello implicitamente richiesto dalla l.r. n. 8 cit., cui avrebbe dovuto necessariamente fare da *pendant* il sigillo referendario per poter produrre il previsto effetto di distacco del Comune dal libero Consorzio di provenienza. In entrambe le ipotesi difatti – di adesione ad altro Consorzio di Comuni ovvero di costituzione di uno *ad hoc* – l'efficacia delle rispettive deliberazioni sarebbe stata subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo⁵⁶ (da svolgersi entro due mesi dalla data di approvazione della delibera secondo le modalità stabilite nei rispettivi Statuti comunali) al quale avrebbero potuto legittimamente partecipare i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune⁵⁷. Una volta confermate dalle rispettive consultazioni popolari – da tenersi entro due mesi dalla loro approvazione – le richiamate delibere dovevano essere successivamente trasmesse all'Assessorato cit. per la verifica della legittimità dell'atto.

Accertatane la regolarità, all'Assessore competente non sarebbe rimasto altro che formare un elenco cronologico delle delibere pervenute (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Regione siciliana e sul sito istituzionale)⁵⁸ mentre al Governo regionale l'onere di presentare all'Assemblea regionale siciliana il conseguente d.d.l. di individuazione dei territori dei liberi Consorzi (prevedendo le potenziali modifiche territoriali conseguenti all'eventuale adesione/distacco di Comuni da Consorzi e Città metropolitane ai sensi dell'art. 9, l.r. n. 8 cit.⁵⁹). Quasi inutile a questo punto aggiungere come tali previsioni avessero ben presto dato la stura ad una vera e propria corsa contro il tempo di taluni Comuni

⁵⁶ Così, E. BARUSSO, *Diritto costituzionale*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2008, 84 ss.; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano, 2008, 83 ss.; O. MONDOLO, *Gli istituti di democrazia diretta*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, a cura di E. D'Orlando-L. Mezzetti, Torino, 2018, 113 ss. (e spec. 116 ss.).

⁵⁷ In tal senso, art. 2, comma 4, l.r. n. 8, cit. (cui l'art. 52, comma 4, d.d.l. n. 833 cit., aveva ulteriormente aggiunto che per la «validità [era] richiesta la partecipazione della metà più uno dei cittadini iscritti, quorum strutturale»); dopo ben tre ore di seduta dell'A.R.S. – durante le quali Governo e maggioranza erano riusciti a far varare le disposizioni appena cit. – sarebbe nondimeno toccato all'ennesimo emendamento del Movimento cinquestelle (firmatari i deputati G. Assenza, M. Falcone, V. Figuccia, G. Milazzo e N. Musumeci) votato a scrutinio segreto (trentasette a trentasei) di stravolgere l'originario disegno riformatore con l'introduzione appunto del citato referendum per l'adesione da parte del Comune ad un libero Consorzio diverso da quello di appartenenza.

⁵⁸ Sul punto, art. 2, comma 5, l.r. n. 8, cit.

⁵⁹ In oggetto, art. 2, commi 6 e 7, l.r. n. 8, cit. Una maggiore autonomia decisionale sul punto sarebbe stata tuttavia riconosciuta all'Assessorato competente dal d.d.l. n. 833 cit. laddove in capo a quest'ultimo riconosceva (art. 52, comma 5) non solo l'obbligo di sottoposizione alla Giunta regionale ma, pure, quello di predisposizione della proposta di istituzione del nuovo Consorzio comunale, corredata da taluni documenti (part. una relazione tecnico-illustrativa, l'indicazione, su carta dell'Istituto geografico militare, dei nuovi confini con il relativo quadro di unione nonché i fogli di mappa catastali), da approvare nei successivi trenta giorni da parte dall'Esecutivo ed infine adottata con decreto del Presidente della Regione (art. 52, comma 6).

dell'isola per raccogliere – nel previsto semestre decorrente dal marzo 2014 – le necessarie adesioni da parte dei rispettivi Consigli comunali e celebrare il disposto referendum per costituirsi in nuovi enti consortili⁶⁰. Quanto sin qui brevemente illustrato faceva senz'altro emergere – prepotente ed ambiziosa – l'aspirazione del legislatore regionale a spezzare una volta per tutte il rigido dualismo tradizionalmente esistente tra Provincia e Comune: il volto finale della nuova geografia delle autonomie locali siciliane essendo, cioè, demandato all'attivazione di una sorta di nuova "clausola generale di differenziazione".

La messa in opera di quest'ultima avrebbe potuto inaugurare una qualche benefica competizione al rialzo tra le singole articolazioni territoriali, con taluni Consorzi o Città metropolitane che avrebbero sollecitato l'ingresso di questa o quella realtà comunale particolarmente virtuosa o promettente per il raggiungimento di certi *standard* quanti-qualitativi di prestazioni e servizi magari già ampiamente colti dal vicino Consorzio o ente metropolitano. Come si era miseramente arenato da gran tempo su scala nazionale, del resto, anche (se non soprattutto) in Sicilia il *sogno* dell'uniformità com'è noto si era ben presto tramutato nel peggiore degli *incubi*, non riuscendo a garantire al cittadino eguali condizioni di accesso ai diritti su tutto il territorio isolano⁶¹. Più che benvenuta sarebbe stata, pertanto, tale forma (seppur ibrida e tutta da testare ...) di localismo differenziato/asimmetrico solamente a considerare come – nell'esperienza degli ultimi decenni – quello del regionalismo uniforme si sia rivelato nient'altro che un malconco feticcio il quale aveva drammaticamente inasprito, anziché smussato, le profonde differenze economiche e sociali esistenti da Comune a Comune e, di riflesso, da Provincia a Provincia⁶².

Venendo al distinto profilo dei servizi alla comunità – nella temporanea sospensione, per le ragioni anzidette, del d.d.l. n. 833 cit. (cui sarebbe spettato di ridefinire le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli enti regionali⁶³) – a scanso di equivoci, i Consorzi di Comuni avrebbero comunque con-

⁶⁰ Casomai, il vero nodo organizzativo che all'epoca si pose per non poche realtà comunali siciliane fu che i sei mesi inderogabilmente fissati dalla legge regionale non sarebbero bastati a molti piccoli Comuni per dotarsi di un regolamento di disciplina del referendum (ovviamente indispensabile all'espletamento della prevista consultazione popolare).

⁶¹ Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato: la politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Milano, 2000; AA.VV., *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di M.P. Viviani Schlein-E. Bulzi-L. Panzeri, Milano, 2003; M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica*, in AA.VV., *Studi sulle fonti*, II, *Le fonti delle autonomie territoriali*, a cura di S. Pajno-G. Verde, Milano, 2010, 69 ss.; G. ROLLA, *op. cit.*, part. 107 s.; A. FERRARA-D. SCARPONE, *Il caso delle Regioni speciali e delle Province autonome*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, 137 ss. (e part. 139 s.); S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale e il "nuovo regionalismo"*, I, a cura di N. Viceconte, Milano, 2013, 27 ss.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 414 ss.

⁶² Della più ampia – e problematica – condizione delle Regioni si dirà invece, *infra*, nella parte seconda (sez. 4, cap. IX).

⁶³ Così, art. 10, comma 1, l.r. n. 8, cit.

tinuato in futuro a svolgere le funzioni già attribuite alle ex Province regionali⁶⁴, mantenendo la titolarità dei relativi rapporti giuridici (così come i Consorzi di Palermo, Catania e Messina avrebbero conservato quelle già attribuite alle Province regionali anche con riferimento al territorio dei rispettivi enti metropolitani)⁶⁵. Parimenti, tali Consorzi avrebbero dovuto impiegare le risorse finanziarie, materiali e umane già di spettanza provinciale e si sarebbero avvalsi, quindi, delle sedi già in uso a quest'ultime⁶⁶ (al personale consortile venendo perciò confermato lo *status* giuridico-economico già in godimento presso le Province⁶⁷).

Atteso che avrebbe dovuto comunque operare secondo una programmazione che individuasse obiettivi, tempi e modalità del proprio intervento⁶⁸, in materia di territorio, ambiente, trasporti e sviluppo economico ciascun Consorzio comunale avrebbe potuto pure esercitare nuove funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo, quali⁶⁹: 1) la pianificazione territoriale ed urbanistica, generale e di coordinamento⁷⁰ nonché quella dei servizi di trasporto nella stessa circoscrizione territoriale consortile; 2) l'organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano⁷¹; 3) la costruzione e gestione delle strade del Consorzio (e la regolamentazione della circolazione stradale ad esse inerente); 4) l'organizzazione e gestione in materia di tutela ambientale e turistica nonché la pianificazione, organizzazione, gestione e supporto in materia di formazione (entro i limiti della

⁶⁴ In tal senso, pure, l'art. 26, comma 4, d.d.l. n. 833 cit. avrebbe confermato l'attribuzione ai liberi Consorzi comunali delle ex funzioni provinciali previste dalla legislazione vigente al momento della data di entrata in vigore della l.r. n. 7 cit., ad eccezione di quelle che, ai sensi dell'art. 31 dello stesso d.d.l., sarebbero state riservate alla Regione.

⁶⁵ Sul punto, art. 1, comma 6, l.r. n. 8, cit.

⁶⁶ In oggetto, art. 1, comma 7, l.r. n. 8, cit.

⁶⁷ Cfr. ancora art. 1, comma 8, l.r. n. 8, cit. Su talune disposizioni dell'emendamento governativo di riscrittura delle nuove funzioni, peraltro, il Presidente dell'A.R.S. sembrò aver raccolto in via informale le perplessità degli uffici del Commissario dello Stato e – avvalendosi del regolamento interno – decise di considerare ritirato tale emendamento (5 marzo 2014). A fronte dell'insistenza del Presidente della I Commissione Affari istituzionali sull'opportunità di definire almeno un pugno di funzioni e obiettivi di massima, senza rinviare a future decisioni, G. Ardizzone sospese pertanto i lavori e convocò la conferenza dei capigruppo, al termine della quale pareva che si fosse trovata un'intesa: al ritorno in aula, nondimeno – riproponendo un subemendamento in buona parte recependo quello del Governo regionale ritenuto ritirato – la I Commissione non poté che destare la reazione delle opposizioni. La seduta dell'aula venne così rinviata all'indomani dal Presidente dell'A.R.S. il quale si riservò di decidere sull'ammissibilità o meno del sub-emendamento presentato in I Commissione [su questi profili, M. VIOLA, *Rinviata la decisione sulla modalità di elezione*, in www.blogsicilia.it (5 marzo 2014)]. Del successivo 6 marzo fu, infine, il secondo e definitivo sub-emendamento governativo di riscrittura dell'art. 10 il quale – pur non trovando d'accordo le opposizioni – ricompattò la maggioranza, persuase il Presidente dell'Assemblea e consentì, infine, l'approvazione definitiva almeno della disposizione in questione.

⁶⁸ Così, art. 32, comma 1, d.d.l. n. 833 cit.

⁶⁹ In tal senso, art. 10, comma 2, l.r. n. 8, cit.

⁷⁰ ... *ivi* comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi ed infrastrutture, i sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale.

⁷¹ ... ricomprensente pure l'autorizzazione ed il controllo in materia di trasporto privato, in armonia con la programmazione regionale.