

Il governo locale in Sicilia: schema per un intervento 'organico' di riforma*

di Andrea Piraino

18 maggio 2018

1. La crisi palese e drammatica del sistema di governo locale in Sicilia si aggrava ogni giorno di più non risparmiando nessuno degli Enti (Comuni grandi e piccoli, Liberi Consorzi, Città metropolitane) che ne costituiscono le istituzioni portanti. Purtroppo non è un problema circoscrivibile ai soli Liberi Consorzi o alle Città metropolitane e tanto meno limitato ai loro organi ed alle loro modalità di elezione. Riguarda, invece, tutto il sistema e non soltanto nella sua relazionalità interna ma anche e, forse, soprattutto nei suoi rapporti con la Regione. Sicché, se non si ha chiaro che bisogna ripensare l'*intero* ordinamento regionale, è pressoché sicuro che ci si condanna ad un clamoroso insuccesso. Quali che siano le scelte che si possono operare. Come, del resto, dimostra la esperienza degli ultimi anni.

E come se ciò non bastasse, inoltre, è entrato in crisi anche il rapporto dell'ordinamento regionale (non solo, ma principalmente, riguardante la disciplina degli EE.LL.) con lo Stato. Rapporto che dopo tante vicissitudini si è definitivamente incrinato con l'impugnativa da parte di quest'ultimo di fronte la Corte costituzionale della legge regionale 17 del 2017 e con la successiva decisione della Giunta regionale siciliana di resistere costituendosi nel giudizio innanzi la Corte. A ciò bisogna, poi, aggiungere il contenzioso davanti la giurisdizione amministrativa siciliana tra i sindaci di Palermo e Catania e la Regione per il ripristino della gestione commissariale delle Città metropolitane.

Ora, stante questa situazione, è inutile e controproducente pensare in maniera estemporanea ad interventi legislativi di vario genere se prima non avviene un chiarimento interistituzionale e si ripristinano le condizione di *collaborazione* tra le varie istituzioni. E ciò non tanto e non solo per motivi di galateo politico ma perché il valore fondamentale su cui costruire un nuovo ordinamento locale e regionale è rappresentato dal principio di *leale cooperazione* fino all'*integrazione* istituzionale. Quindi è dalla risoluzione politica del contenzioso in atto, da un lato, con lo Stato e, dall'altro, con le Città metropolitane che bisogna partire per avviare un vero processo di riforma dell'ordinamento locale.

2. Chiarito questo primo punto, si potrà allora passare alla seconda questione che, per la sua portata generale, possiamo qualificare ancora come di *metodo*. Si tratta della circostanza che, se si vuole effettivamente riformare il sistema dei poteri locali, non si

*Testo del contributo scritto per il Governo della Regione su richiesta dell'Associazione Siciliana degli Amministratori e degli Enti Locali (ASAEL). Palermo, 18 aprile 2018.

può non partire che dalla riforma dello Statuto della Regione. In modo indispensabile per la parte nella quale delinea l'ordinamento locale ed i suoi rapporti con la Regione e lo Stato. A volere fare un vero lavoro di riforma dell'ordinamento della Sicilia, per tutta la sua ampiezza perché come è noto un sistema o si tiene tutto insieme o non esiste.

Naturalmente, dalla scelta di operare per raggiungere il primo obiettivo o il secondo o entrambi o, ancora, nessuno di essi deriva poi la bussola per capire cosa fare per riformare gli Enti locali. In ogni caso, non si può non ripartire che dalla famosa legge-manifesto con la quale la maggioranza dell'ex presidente Crocetta proclamò di volere abolire le Province.

3. Dal 2013 plurimi sono stati, infatti, gli interventi normativi in materia di EE.LL.. Alla legge 7 sono succedute le leggi regionali 8/2014, 24/2014, 26/2014, 8/2015, 15/2015, 5/2016, 8/2016, 15/2016, 23/2016, 2/2017 e 17/2017 che segnano le tappe di un travagliato percorso, caratterizzato da estemporanee fughe in avanti, da più o meno parziali marce-indietro ed aggiustamenti, da clamorose battute d'arresto col recupero di opzioni precedentemente accantonate; senza contare le correzioni operate a seguito di impugnazioni governative dinanzi la Corte costituzionale.

Ora, è questo indirizzo pseudo-riformatore che deve essere abbandonato per dare vita ad un processo di riorganizzazione di *funzioni e strutture* che parta da un nuovo principio ordinamentale quale quello di *sussidiarietà*. Il che significa che funzioni e strutture dei nuovi EE.LL. che si devono architettare devono essere pensate non in termini di cifra di potere da esercitare ma in termini di capacità di servizio che riescono ad esprimere per soddisfare i bisogni reali dei cittadini.

Ne deriva allora che la prima questione che bisogna affrontare nel *merito* è quella della ripartizione delle funzioni fondamentali tra il livello *regionale* e quello *locale*. Perché non è più possibile che la Regione continui ad esercitare funzioni di amministrazione e di gestione delle attività concrete, sovrapponendosi e sostituendosi proprio alle Istituzioni locali, mentre si dimostra sempre più incapace di esercitare quelle di programmazione-normazione e di controllo che le sono proprie.

Se questo è vero, allora, tutte le funzioni amministrative devono essere tendenzialmente (sulla base dell'applicazione del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) ricondotte al sistema Comuni/Liberi Consorzi/Città metropolitane secondo un grande criterio di ripartizione che prevede l'attribuzione di quelle riguardanti il *benessere della persona* e della *famiglia* ai Comuni mentre quelle inerenti lo *sviluppo comunitario* assegnate ai Liberi Consorzi/Città metropolitane.

4. Ma non ai Liberi Consorzi/Città metropolitane ed ai Comuni *attuali* bensì a quelli che risulterebbero da una preliminare operazione di *riperimetrazione* dei loro territori effettuata in base ad un complesso criterio capace di tenere assieme ragioni geomorfologiche, storiche, culturali, sociali, economiche, di efficienza ed efficacia nella gestione delle funzioni che devono essere attribuite alle due categorie di enti e dei servizi e dei compiti che devono essere svolti.

Ora, dall'applicazione di queste coordinate, che naturalmente dovrebbero essere verificate sul 'campo', con riferimento all'ente cd. di "area vasta", dopo l'abbandono del modello provinciale per palese inadeguatezza rispetto al tessuto socio-economico di riferimento, *sei* sarebbero i Liberi Consorzi e le Città metropolitane risultanti. Oltre alle *tre* Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, che però non possono essere giustapposte alle corrispondenti circoscrizioni provinciali perché le loro *aree*

metropolitane sono o più ristrette (Palermo) o più ampie (Catania) o, comunque, diverse (Messina), le altre *tre* polarità da istituire sulle ceneri delle vecchie circoscrizioni provinciali, richiamando le antiche perimetrazioni dei tre *Valli* normanno-svevi, potrebbero essere: quella di *Mazara*, in grado di unificare i territori di Trapani, Agrigento ed in parte Caltanissetta; quella di *Noto*, capace di aggregare le aree di Ragusa, Siracusa e porzioni di quella di Catania; ed, infine, quella di *Demonia*, che coprirebbe il territorio di Messina non ricompreso nell'area della Città metropolitana e quelli di Enna e Caltanissetta (naturalmente, in parte). In questo modo la Sicilia si verrebbe ad articolare in *sei grandi sistemi urbanistico-territoriali* capaci di tenere conto della necessità politico-governativa di amministrare le aree dove maggiore è la dislocazione delle attività umane e delle relazioni sociali e quindi il bisogno di mettere in campo un'azione propulsiva di rinascita e di rilancio culturale, sociale, economico e, perché no, politico.

5. La stessa operazione di ripermimetrazione dovrebbe, poi, essere fatta con riferimento ai Comuni per configurarli secondo un nuovo modello cd. *policentrico* che, per gli enti medio-piccoli (201, in Sicilia, sotto la soglia dei 5000 abitanti) e per quelli di grande dimensione, dovrebbe rispettivamente dar vita ad un processo di aggregazione territoriale ed a un sistema di decentramento per ottenere delle grandezze ottimali in grado di assicurare l'esercizio delle competenze fondamentali inerenti il *welfare* personale e familiare secondo *standard* di efficienza, efficacia ed economicità. Tenendo, altresì, presenti le esigenze di natura geomorfologica delle aree interessate ed i profili socio-culturali della tradizione e della storia delle Comunità locali organizzate nei vecchi Comuni. Insomma, una nuova *governance* locale non può strutturarsi con Comuni che siano territorialmente frammentati o accentrati e quindi incapaci di assicurare una gestione dei servizi amministrativi funzionale ed economicamente equilibrata.

6. Fatta questa operazione di riconsiderazione delle fisionomie geo-politiche dei Liberi Consorzi/Città metropolitane e dei Comuni è possibile operare poi la attribuzione a queste nuove Istituzioni delle *funzioni* amministrative partendo dal trasferimento tendenziale di tutte quelle oggi in capo alla Regione. Sostanzialmente, facendo il contrario di quanto stabilito dalla legge regionale 15/2015. In modo che -mentre (per esempio) ai Liberi Consorzi vengano attribuite le funzioni in materia di sviluppo economico, di servizi culturali, di organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente, di servizi di trasporto, di sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, di organizzazione dello sviluppo turistico ed alle Città metropolitane, inoltre, quelle in materia di pianificazione territoriale generale ed urbanistica, di mobilità e viabilità nel territorio metropolitano, di gestione diretta di fondi europei, *etc.*- ai nuovi Comuni vengano assegnate tutte le funzioni inerenti i servizi sociali alla persona ed alla famiglia oltre, in applicazione del principio di sussidiarietà, le funzioni non attribuite dalla legge alla Regione o agli Enti di area vasta.

Naturalmente, in relazione alla distribuzione delle funzioni ad ognuno di questi Enti considerati, saranno stabilite le dotazioni sia finanziarie che in termini di personale, nel rispetto -come non è superabile- del principio di *autonomia*.

7. Definita così la fisionomia *funzionale* si deve ora passare alla configurazione *strutturale* di questi enti che costituiscono il sistema istituzionale locale, per delinearne

il nuovo modello di *governance*. Esso deve essere caratterizzato dal passaggio ad una *strutturazione integrata* delle competenze territoriali, tale da superare le criticità connesse ad un riparto delle funzioni effettuato secondo una logica di separazione tra istituzioni non comunicanti fra loro. Il che significa che l'abolizione delle Province (e la loro sostituzione con i Liberi Consorzi e le Città metropolitane) non è stata una operazione gattopardesca ma la necessaria cancellazione di un ente nato con intenti di sovrintendenza autoritaria sui Comuni e diventato nel tempo istituzione di governo autoreferenziale ma di competenze tutto sommato non particolarmente rilevanti per la vita comunitaria che, peraltro, in molti casi venivano lasciate alla gestione di organismi funzionali esterni (ASI, ATO, IACP, Aziende, Distretti, Consorzi, etc.) che non erano né realmente controllati né soggettivamente chiamati a rispondere. Dunque, una fonte di sprechi che giustamente è stata superata.

Ma ora bisogna costruire un modello di governo non più ancorato all'*autonomia* dei singoli enti (Comuni e Province) quanto piuttosto centrato sul *federalismo* del sistema (Comuni/Liberi Consorzi o Città metropolitane). È questa la grande scommessa che bisogna vincere e della quale ancora non vi è grande consapevolezza. A cominciare dal fatto che i Liberi Consorzi (e le Città metropolitane) non sono organismi associativi tra soggetti che restano separati e sviluppano una certa conflittualità tra di loro ed ognuno con l'organizzazione centrale che li unifica. Ma sono, invece, sistemi di collaborazione e cooperazione che tendono ad integrarsi e ad agire in comune non trasformandosi in enti soggettivati e quindi in strutture di potere che infrangono la paritarietà istituzionale voluta dall'art. 114 della Costituzione.

In definitiva, la istituzione dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane non deve costituire la nascita di istituzioni autonome diverse dai Comuni ma il realizzarsi di *strutture di collegamento* tra questi ultimi e di essi con gli organismi di governo delle aree vaste in cui dovrà essere articolata la Sicilia per fornire servizi più economici, efficienti ed adeguati alla soddisfazione dei bisogni delle Comunità di base.

8. Nasce allora da qui, da questa esigenza *federale*, la previsione della elezione con sistema indiretto di secondo grado degli organi di governo dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane. Con la conseguenza che tra Comuni e Liberi Consorzi o Città metropolitane viene a cadere ogni alterità istituzionale e che le loro organizzazioni si dispongono in un *continuum* che ne configura chiaramente il sistema federale. Ma ciò con la non secondaria precisazione che tutti gli organi dei Consorzi e delle Città necessitano dell'elezione di secondo grado soltanto se questi ultimi non svolgono funzioni differenziate rispetto ai Comuni.

Se, invece, come fa la legge regionale 15/2015 o quella che qui si intende delineare, si attribuiscono ai Liberi Consorzi ed alle Città metropolitane non solo funzioni di indirizzo e controllo delle competenze attribuite ai Comuni ma anche *funzioni di governo delle attività di area vasta* che interessano le Comunità nei loro territori insediate, allora è non solo superfluo ma anche sbagliato prevedere l'elezione di *secondo grado* di entrambi gli organi (Consiglio e Presidente con la Giunta) dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane. In questo caso, è sufficiente che sia eletto in via indiretta solo l'organo di controllo ed indirizzo politico, ovvero il Consiglio, perché è in questa sede che si realizza l'incontro e la composizione armonica degli interessi dei territori e delle Comunità in essi ricomprese. È sbagliato, invece, che lo sia anche il Presidente del Libero Consorzio o il Sindaco della Città metropolitana (che, addirittura, poi per legge è il sindaco del Comune capoluogo dell'ex Provincia) perché questi ultimi

svolgono una funzione di governo che sostanziandosi in atti puntuali di autonomia reclama una investitura olistica del soggetto decidente che non può che essere quella *diretta* del popolo sovrano.

Dunque, elezione diretta popolare degli organi monocratici di governo dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane anche se la Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015 ha affermato la piena compatibilità del meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico. Infatti, anche se la Corte ha sottolineato che la natura democratica degli enti previsti dall'art. 114 della Costituzione non implica l'indispensabilità che i loro organi di governo siano direttamente eletti, ciò è nella facoltà del legislatore solo quando ad essi non sono connessi poteri decisionali che incidono sulle situazioni giuridiche dei cittadini. Il che significa allora che il legislatore non può lasciare 'scoperti' da diretta, unitaria e globale rappresentanza gli interessi generali delle Comunità di area vasta affidate al governo delle Città metropolitane e dei Liberi Consorzi i cui amministratori non potranno mai essere i rappresentanti eletti nei Comuni dell'area, che rimangono a questi ultimi vincolati in via principale e, soltanto in modo aggiuntivo, legittimati democraticamente. Insomma, gli organi di governo di Liberi Consorzi e Città metropolitane dovranno essere eletti *direttamente* dal Corpo elettorale. E ciò in base ad una decisione non del potere dello Stato che si impone attraverso il meccanismo della proclamazione di una sua legge come "grande riforma economico-sociale" ma dell'autonomia legislativa esclusiva della Regione.

9. Detto questo, ciò che infine non si può trascurare, in questa logica di *federalismo comunitario* che si è cercato di delineare, è che gli organismi più importanti che si devono rilanciare o, addirittura, istituire per chiudere il sistema sono quelli di raccordo tra gli Enti locali e la Regione. Oltre alla riforma della Conferenza Regione-Autonomie Locali (CRAL), bisogna quindi assolutamente istituire il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) in modo tale che finalmente Comuni ed Enti di area vasta possano partecipare pienamente alla *governance* regionale e non in modo confuso ed ultimamente subalterno ma nella specificità delle funzioni di *amministrazione* e *normazione* che, fino al completamento di questo processo di riforma, saranno ancora unitariamente esercitate dalla Regione.