



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. II

(ESTRATTO)

**STEFANO AGOSTA**

**IL SINGOLARE DESTINO DEL LIVELLO DI AREA VASTA  
NELL'ALTERNANZA DI *SVUOTAMENTI* E *RIEMPIMENTI*  
DELL'ESPERIENZA SICILIANA**

4 MAGGIO 2015

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Stefano Agosta**  
**Il singolare destino del livello di area vasta nell'alternanza di  
svuotamenti e riempimenti dell'esperienza siciliana\***

*Niente è più pericoloso di un'idea quando questa idea è l'unica che si ha.*  
[E.A. CHARTIER, *Système des beaux-arts*, Parigi, 1920, 7].

**ABSTRACT : *The singular fate of the vast area level in the alternance of the emptying and filling of the Sicilian experience***

***The author describes the peculiar regulatory framework of Sicilian local autonomies, by pointing out some critical issues, but in any case demonstrating the overall coherence and conformity with the special Sicilian Statute.***

SOMMARIO: 1. Il peculiare disegno delle autonomie locali siciliane: nel *modello* (complessivamente coerente) dello Statuto. – 2. (*Segue*): nell'alternanza di *vuoti e pieni dell'esperienza*. L'iniziale *riempimento* legislativo dell'ente di area vasta (nella forma delle Province regionali e a scapito dei liberi Consorzi di Comuni). – 3. La l.r. n. 14/2012 ed il successivo *svuotamento* del livello intermedio di governo. – 4. Il rinnovato *riempimento* dell'ente di area vasta (con l'abbandono della Provincia regionale siciliana ed il contestuale rilancio del Consorzio comunale): il cantiere aperto dalla l.r. n. 7/2013 ... – 5. ...e proseguito dalla l.r. n. 8/2014 fino alla brusca battuta d'arresto del 2015. L'ennesimo *svuotamento* e l'incertezza per il futuro.

*1. Il peculiare disegno delle autonomie locali siciliane: nel modello (complessivamente coerente) dello Statuto*

Discorrere dell'ordinamento degli enti locali siciliani – per come originariamente tratteggiato dallo Statuto speciale di autonomia – non può che inevitabilmente lasciare in bocca il sapore agrodolce e malinconico di quando si sfogliano gli ingialliti 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 nostri: a partire, cioè, dalle vigorose rivendicazioni di autogoverno energicamente avanzate dall'opinione pubblica siciliana alla fine del secondo conflitto bellico, allorché l'endemica depressione economica dell'isola – unitamente all'elefantiasi dell'apparato burocratico dell'epoca – non faceva che spargere benzina sul fuoco dei locali movimenti separatisti.

Come si sa, la vampata dell'autonomismo estremo – seppur improvvisa ed inaspettatamente rigogliosa – ha ben presto esaurito la propria foga, lasciando rapidamente il posto a correnti di pensiero più *soft* tese ad incorniciare la specialità regionale siciliana comunque nel più ampio quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico italiano. Poco utile, in questa sede, sarebbe soffermarsi sulla successione di passaggi tecnici che hanno condotto, nel breve lasso di tempo di appena un anno, alla genesi della Carta statutaria della Sicilia quale a tutt'oggi appare se non per rimarcare che si è, ad ogni modo, trattato di un “parto” assai faticoso e travagliato<sup>1</sup>. Nemmeno una porzione del suo originario contenuto, com'è noto, è stata mai davvero oggetto di seria ed approfondita revisione da parte dell'Assemblea Costituente (cui sarebbe invece spettato il delicato compito di coordinarne le norme

---

\* Le considerazioni svolte nel presente contributo – destinato agli *Scritti in onore di Gaetano Silvestri* (ed aggiornato alla data del 26 aprile 2015) – sono da considerarsi frutto dell'esperienza maturata dall'autore quale componente del I Gruppo di lavoro istituito con l.r. n. 27/2013 presso l'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica della Regione Siciliana su *Trasferimento delle funzioni delle province e del relativo personale-Delega di funzioni della Regione-Accorpamento Comuni*.

<sup>1</sup> Così, *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*).

con la nascita Costituzione del '48): troppo impegnato nel varo finale della Carta fondamentale – ed invero non poco preoccupato delle ripercussioni che eventuali modifiche statutarie avrebbero potuto produrre nella Regione – il Costituente ha frettolosamente esaminato il testo e si è limitato a riversarne acriticamente per intero il contenuto nella celebre l. cost. n. 2/1948 (convertendola di fatto in un *clone*, seppur di rango costituzionale, dell'originario Statuto siciliano)<sup>2</sup>.

Se dal punto di vista della “forma” la Carta statutaria semplicemente si presentava come una legge costituzionale di organizzazione – di quarantatre articoli e due disposizioni transitorie, tutti peraltro caratterizzati dalla sobrietà e complessiva eleganza della prosa – era tuttavia nella sua “sostanza” che essa per intero rivelava tutta la propria carica innovativa: tra le tante utilmente impiegabili per descriverla, in effetti, quella della vera e propria fucina costituzionale era senz'altro la metafora che, assai meglio di altre, pareva rappresentare – ed efficacemente sintetizzare – lo spirito, e la consistenza materiale, di quel risalente, eppure orgoglioso ed ambizioso, atto di rivendicazione autonomistica. Da questo punto di vista, il pensiero non poteva che andare, 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 italiano<sup>3</sup>: in tal senso, 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”) nonché la correlativa introduzione di un peculiare modello di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi regionali siciliane<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> La qual cosa, lungi dal dimostrarsi irrilevante per gli esiti seguenti – quasi come una sorta di “peccato originario” – ha invece indelebilmente contrassegnato le sorti della Carta statutaria, negativamente condizionandone la successiva coesistenza con la Costituzione repubblicana.

<sup>3</sup> Sul piano delle competenze legislative, cfr. part. 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.*, 5-6/1999, 773 ss.

<sup>4</sup> Delineato dalla medesima Carta statutaria, esso era in particolare connotato 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 accuse 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)].

Proprio di recente tuttavia – con [sent. n. 255/2014](#) [su cui 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 *forum di Quaderni Costituzionali* (dicembre 2014)] – la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, l. n. 87/1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, l. n. 131/2003, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana» [a prima lettura dell'ord. con cui la Corte ha sollevato innanzi a se stessa la questione di legittimità ora cit. cfr. F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana”*, in *Federalismi*, n. 10/2014, 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 questa *Rivista*, 2014 (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)]. Da tale pronuncia conseguirebbe 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. 38/1957](#) e [545/1989](#) – 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 re-

Ma è ovviamente sul piano della “forma di Regione” che il volto della Carta statutaria siciliana 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* conosciuto<sup>5</sup>: «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 difatti disciplinare in via esclusiva il «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» [art. 14, comma 1, lett. o), St. SI]. La qual cosa 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) – lo stesso Statuto neppure delegava in bianco all’ARS ma, al contrario, a chiare lettere preorientava col successivo art. 15 su cui adesso converrà più approfonditamente soffermare l’attenzione.

2. (Segue): *nell’alternanza di vuoti e pieni dell’esperienza. L’iniziale riempimento legislativo dell’ente di area vasta (nella forma delle Province regionali e a scapito dei liberi Consorzi di Comuni)*

Nel modello statutario, l’art. 15 tratteggiava un sistema di relazioni comunità regionale/apparato complessivamente articolato su tre principali livelli di governo nei quali, interposto tra la Regione ed i Comuni, spiccava senz’altro quello c.d. intermedio: 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). Era «nel quadro di tali principi generali», quindi, che alla Sicilia spettava «la legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali» (comma 3), lo Statuto lasciando insomma il grosso della disciplina «alla fantasia dei politici e degli amministratori, alla loro capacità di produrre idee, programmi di azione, nuovi moduli operativi»<sup>6</sup>.

Quale pionieristico esperimento di vera e propria “ingegneria costituzionale”<sup>7</sup> la Carta statutaria esibiva insomma la prima ed embrionale dialettica separazione/integrazione tra i vari livelli territo-

---

gionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell’estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge 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»: così, [sent. n. 255 cit.](#), punto 5 *cons. dir.*

A distanza di più di dieci anni veniva così ricomposta, insomma, l’inopinata frattura determinata dalla stessa Corte cost. con [sent. n. 314/2003](#) tra il controllo di legittimità costituzionale siciliano e quello impiantato nelle rimanenti Regioni italiane: sul punto, *ex multis*, E. ROSSI, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*, e F. BENELLI, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*, entrambi in *Giur. cost.*, n. 5/2003, rispettivamente, 3032 ss. e 3043 ss.; N. VICECONTE, *La Corte costituzionale “salva” il sistema d’impugnazione delle leggi regionali siciliane*, in *Giur. cost.*, n. 6/2003, 3969 ss., nonché F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane previsto dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale (nota a Corte cost. sent. n. 314 del 2003)* (senza data), A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)* (5 novembre 2003) e C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, (senza data), tutti in *forum di Quaderni Costituzionali*.

<sup>5</sup> ... al punto che – in seno alla stessa Costituente – pure i partiti più diffidenti ed ostili al disegno regionalista (come le sinistre) non ritennero più *politicamente* possibile revocare le Carte statutarie già all’epoca adottate per la Sicilia e la Valle d’Aosta: in oggetto, ad esempio, cfr. 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.).

<sup>6</sup> Così, già G. PITRUZZELLA, *Lo statuto siciliano, lezione per il federalismo*, in AA.VV., *L’alba della Sicilia*, a cura di A. Calabria, Palermo, 1996, 18.

<sup>7</sup> In oggetto, cfr. 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*, (1983), ora in *Opere*, III, Milano, 2000, 830 ss.

riali di governo<sup>8</sup> attribuendo al Consorzio di Comuni il delicato compito di “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). Con un certo anticipo sulla stessa Repubblica – cui pur sempre doveva appartenere – la Sicilia in altre parole già avvertiva la centralità 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 emersione<sup>9</sup>: istanze, quelle di partecipazione alle scelte politico-amministrative della Regione prepotentemente emergenti dalle singole comunità locali, delle quali l’ente consortile avrebbe dunque dovuto rappresentare il fisiologico collettore 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.

Per quanto elaborato in un periodo assai drammatico e burrascoso della storia siciliana (e del paese intero), il modello statutario delle autonomie locali si dimostrava, pertanto, internamente coerente e complessivamente rispettoso della Costituzione: sia sul piano formale delle fonti (possedendo, come si diceva, la “forma” di legge costituzionale) che su quello assiologico-sostanziale dei valori (avendo ritenuto indispensabile mantenere, seppur nella diversa foggia del Consorzio, il livello di governo di area vasta). Restava, quindi, da vedere come nell’esperienza avrebbe scelto di implementare tale disegno il legislatore ordinario. Pur ben congegnato e confezionato, invero, un beffardo destino attendeva sardonicamente al varco il sistema “a rete” siciliano: evidentemente non più ritenuto meritevole del trattamento e considerazione iniziali, difatti, nella prassi degli anni successivi esso avrebbe malinconicamente alternato la più totale indifferenza da parte della classe politica isolana con una (non meno esiziale) poco fedele ed approssimativa attuazione ad opera della stessa.

Piombata in un invernale letargo protrattosi ininterrottamente per quasi un quarantennio – nel corso del quale è stata da molti considerata più un’arrugginita spoglia di remote epoche che non un istituto ancora effettivamente vigente e parimenti degno di precipua attuazione – anche alla disposizione di cui al citato art. 15, specularmente a quanto è accaduto alla *bella addormentata* del celebre racconto di Charles Perrault, capitava di essere infine “ridestata” agli albori della primavera del 1986 dall’Assemblea regionale siciliana: a farlo era infine sopraggiunta, difatti, la l.r. n. 9, istitutiva del libero Consorzio dei Comuni denominato «Provincia regionale»<sup>10</sup>. Peccato solo che – come già chiaramente ben si evinceva dal titolo che essa portava – per restare nella metafora si sarebbe purtroppo trattato di un risveglio assai più amaro di quanto non fosse avvenuto invece alla protagonista dell’omonima fiaba, se sol si consideri che tale disciplina non solo non intendeva minimamente dar seguito al comando nell’art. 15 contenuto 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.), disinvoltamente si stabiliva (art. 3) che l’amministrazione locale territoriale siciliana fosse articolata, «ai sensi dell’art. 15 dello Statuto regionale», in Comuni e Consorzi comunali appunto denominati «Province regionali»; quest’ultime – in quanto costituite dall’aggregazione dei Comuni siciliani in liberi Consorzi – erano perciò dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Da tale inopinata previsione in poi veniva, così, formalmente inaugurato – e proseguito per oltre un lustro fino alla futura l.r. n. 14/2012 – il progressivo *riempimento* legislativo del livello di area vasta siciliano a favore delle Province regionali ma a spese dell’ente consortile: lungi dal dare attuazione concreta allo Statuto, tale operazione sembrava casomai pretendere di riscriverne il conte-

<sup>8</sup> Sul punto, *ex plurimis*, 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).

<sup>9</sup> Così, per tutti, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 15.

<sup>10</sup> ... in qualche misura, precorritrice di taluni spunti che sarebbero poi stati sviluppati dalla stessa disciplina nazionale di riforma delle autonomie locali, l. n. 142/1990.

nuto senza neppure passare per il necessario viatico della revisione costituzionale. E ciò a partire dal conseguente riconoscimento alle neonate Province di funzioni essenzialmente distinguibili in delegate dallo Stato o dalla Regione ovvero proprie (art. 4, comma, 3): queste ultime, in particolare, tradizionalmente riconducibili alla programmazione economico-sociale<sup>11</sup> ed alla pianificazione territoriale<sup>12</sup> (di cui agli artt. 9 e 12) nonché – ovviamente nella cornice delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento della Regione – a tre macro-settori fondamentali per la cura e la sopravvivenza stesse delle popolazioni locali corrispondenti, rispettivamente, ai servizi sociali e culturali<sup>13</sup>, allo sviluppo economico<sup>14</sup> ed all'organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente<sup>15</sup> (senza dire, in via residuale, di ogni altra attività di *interesse provinciale* e della funzione di organo di decentramento regionale per la realizzazione di interventi per la difesa del suolo e per la tutela idrogeologica, di cui all'art. 13).

Con gioco di prestigio degno del più esperto degli illusionisti (sfrontatamente cambiando, cioè, il *nome alla cosa*) era così che l'ARS faceva dire alla Carta statutaria ciò che espressamente non voleva, rilegittimando *ex post* l'ente provinciale alla luce dell'originario Titolo V della Costituzione: pur perpetrata quindi *in fraudem Statuti*, tale consacrazione *a posteriori* delle Province regionali siciliane non solo sopravviveva indenne a qualsivoglia, seppur minimo, controllo di legittimità costituzionale ma persino – appena una manciata di anni più tardi – teneva a sua volta a battesimo un'altra disciplina che idealmente ne portava ad ulteriore avanzamento l'opera di trasfigurazione.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> ... 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. 93/1982*; *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.

<sup>14</sup> ... 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. 43/1972.

<sup>15</sup> ... 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. 1/1979); *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.

### 3. La l.r. n. 14/2012 ed il successivo svuotamento del livello intermedio di governo

Nel medesimo solco scavato dalla precedente, nel 2000 toccava quindi alla l.r. n. 10<sup>16</sup> – come poc’anzi si accennava – donare nuova linfa vitale ad un ente statutariamente non facente parte dell’ordinamento locale della Sicilia eppure in esso riabilitato con previsione di rango ordinario: 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 con il principio di sussidiarietà di cui all’art. 4, l. n. 59/1997 – 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 organizzare l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso Comuni e Province (art. 32 cit.).

Dopo aver ribadito 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), ad esse il Parlamento siciliano affidava 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 aggiungevano, infine, 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 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato già assunto in esecuzione di specifiche disposizioni legislative regionali per le esigenze riconnesse 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 stessa legge, 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).

Nell’arco di un quindicennio insomma – a cavallo tra la metà degli anni ‘80 e la fine di quelli ‘90 – la disciplina che poteva rappresentare il fiore all’occhiello dell’attuazione statutaria (paradossalmente) di realmente esecutivo dello Statuto aveva ben poco, tratteggiando il livello territoriale intermedio nella sostanziale *indifferenza* per l’ordine costituzionale delle fonti<sup>17</sup>. L’apparente equilibrio così problematicamente raggiunto non è che fosse, ad ogni modo, destinato a durare a lungo: se le ultime riforme si erano distinte, infatti, per un’operazione di sostanziale introduzione e *riempimento* dell’ente provinciale, ecco nel volgere di pochi anni si assisteva invece ad un complessivo intervento legislativo di segno assai diverso, inopinatamente volto all’opposto scopo di *svuotare* più o meno gradualmente ciò che, con tanta pervicace insistenza, fino a poco prima ci si era piuttosto affannato a *colmare*. La novella costituzionale del 2001 d’altro canto, mentre aveva riservato alla potestà esclusiva statale [art. 117, comma 2, lett. p), Cost.] la disciplina 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)<sup>18</sup>, era in capo a quelle speciali che aveva mantenuto la me-

<sup>16</sup> ... 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.*

<sup>17</sup> ... sul cui cruciale punto, comunque, si tornerà *infra*, al par. 5, in conclusione delle presenti notazioni.

<sup>18</sup> Su tale ultimo oggetto, peraltro, è tornata molto di recente a pronunziarsi la Corte costituzionale rigettando – con [sent. n. 50/2015](#) – le molteplici censure sollevate da Lombardia, Veneto, Campania e Puglia sulla presunta incostituzio-

desima competenza, in attuazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3/2001<sup>19</sup>.

A parte quindi lo scopo di prolungare sino al 31 marzo 2013 il commissariamento delle Province regionali di Ragusa e Caltanissetta<sup>20</sup>, fine precipuo delle *Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali* di cui alla l.r. n. 14 cit. pareva invero quello di avviare 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'ARS, tale progetto di revisione doveva completarsi, entro il 31 dicembre 2012, con un secondo intervento legislativo che definisse materie e limiti di suddetto restringimento.

A tale scopo, il legislatore del 2012 non si sottraeva certo 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, in particolare disponendo (art. 1, comma 2): 1) che da esso derivassero significativi risparmi di spese per il funzionamento dei sopradetti organi; 2) che la futura disciplina individuasse gli organi della *governance* provinciale regolamentandone modalità di elezione e composizione<sup>21</sup>. Di fatto un vero e proprio *clone* – sebbene in “scala ridotta” – meramente riproduttivo della normativa statale di cui al D.L. n. 201/2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (c.d. salva Italia)<sup>22</sup>, tale normativa regionale dunque stava plasticamente a dimostrare la volontà dell'allora Esecutivo Lombardo di spogliare di molte delle sue prerogative il tanto vituperato livello di area vasta in Sicilia.

#### 4. Il rinnovato riempimento dell'ente di area vasta (con l'abbandono della Provincia regionale siciliana ed il contestuale rilancio del Consorzio comunale): il cantiere aperto dalla l.r. n. 7/2013...

Uno *svuotamento* legislativo del livello territoriale intermedio alla stregua di quello cui, un momento fa, si accennava, nondimeno, rischiava di dar luogo ad un non secondario problema, innanzi tutto *teorico* e, in secondo luogo, *pratico*: teorico, in quanto si prevedeva un sostanziale prosciugamento del livello sovracomunale senza che un contestuale rimpiazzo potesse adeguatamente garantire al cittadino quel *minimum* di tutela dei diritti costituzionalmente stabilito; pratico, giacché esso difettava 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. sul medesimo campo<sup>23</sup>. Tuttavia – nell'accertata difficoltà (se non radicale impossibilità) di *reductio ad unum* in via interpretativa di testi legislativi tra di loro talmente dissonanti – non poteva che concludersi per l'orientamento, per così dire, *hard* dell'abrogazione implicita<sup>24</sup> di quelle porzioni delle

---

nalità della l. n. 56/2014 (c.d. Delrio) nella parte in cui ha minutamente disciplinato le Città metropolitane di cui all'art. 114, comma 1, Cost.

<sup>19</sup> Riguardata attraverso il prisma offerto da siffatta ultima previsione, la tradizionale potestà primaria della Sicilia resisteva dunque al sopravvenuto mutamento costituzionale, *apparendo* in materia 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. 48/2003](#)).

<sup>20</sup> ... nelle quali si sarebbe dovuto altrimenti tornare a votare entro il 31 dicembre 2012.

<sup>21</sup> ... 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».

<sup>22</sup> In effetti, non si è mancato di far notare come – ricorrendo ad una vera e propria tecnica di copia/incolla – il legislatore regionale siciliano abbia *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: così, ad esempio, M. GRECO, *Anche la Regione Sicilia avvia il riordino delle proprie "Province Regionali"*, in *forum di Quaderni costituzionali* (3 aprile 2012).

<sup>23</sup> Dalla lettura combinata di queste ultime pareva, del resto, emergere una sorta di pregresso nucleo duro, assai composito ed articolato, di funzioni della Provincia non facilmente armonizzabile con disposizioni meramente riduttive delle medesime fino al semplice indirizzo/coordinamento delle attività comunali di cui alla l.r. n. 14 cit.

<sup>24</sup> Su cui, per tutti, R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1992, spec. 244 s.



suddette discipline per contrasto successivo col sopravvenuto art. 1, comma 1, l.r. n. 14 cit., istitutivo appunto della mera funzione programmatoria delle Province<sup>25</sup>.

Assai più difficile era, com'è ovvio, sostenere la sicura non abrogabilità dei suddetti articolati normativi sulla scorta di una dubbia “copertura” costituzionale offerta dall'originario art. 15 St. SI dal momento 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 politica<sup>26</sup> ed inffiggendo così il vero «colpo mortale al concetto di libero consorzio»<sup>27</sup>: la ritenuta abrogazione implicita, d'altro canto, non avrebbe escluso *in nuce* la possibilità – stavolta *soft* – di una sorta di equilibristica “coesistenza” tra il vecchio ed il nuovo regime<sup>28</sup>. A dimostrazione che il riassetto degli enti locali siciliani fosse dunque nato – come suole forse coloritamente, ma efficacemente, dirsi – sotto una *cattiva stella* sarebbe probabilmente bastata la pur succinta disamina che si è tentato di fare nelle pagine che precedono<sup>29</sup>: 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, verosimilmente, segnandone il futuro destino.

Non priva di brusche frenate ed improvvise ripartite – e neppure di cinematografici colpi di scena – nel 2013 tale singolare vicenda pareva infine contraddistinguersi per l'ennesimo *riempimento* del livello territoriale di area vasta, seppure con 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: così, non può che obiettivamente spiazzare una Giunta regionale siciliana che, dopo le prospettive di *svuotamento* legislativamente predisposte nell'anno precedente, prima fissava<sup>30</sup> la data delle successive elezioni amministrative di Presidenti e Consiglieri delle nove Province dell'isola<sup>31</sup> – peraltro, in palese controtendenza rispetto alle scelte dell'Esecutivo nazionale che, nel frattempo, decideva di commissariarle in vista della futura riforma – salvo poi cedere alle pressioni di una parte della maggioranza (part. Movimento 5 Stelle) e ritor-

<sup>25</sup> Soluzione, questa, peraltro neanche poi tanto velatamente suggerita dallo stesso TAR Palermo – con la pronuncia n. 1276 del 19 giugno 2012 – 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): rigettando l'eccezione di legittimità costituzionale della suddetta l.r. n. 14 per ritenuto contrasto con l'art. 15 St. SI perché 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», il giudice amministrativo siciliano non perdeva difatti 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 siciliana, 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 una sorta di attuazione *in fraudem Statuti* operata dalla l.r. n. 9 allorquando aveva inteso istituire i liberi Consorzi di Comuni di cui all'art. 15 con il fuorviante appellativo di «Province Regionali»). Sul punto cfr., per esempio, M. GRECO, *La temuta incostituzionalità della legge istitutiva delle “Province Regionali” in Sicilia*, in *Diritto.it* (22 giugno 2012).

<sup>26</sup> In oggetto, 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.

<sup>27</sup> Così part. G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova Provincia regionale: i liberi consorzi dello Statuto siciliano*, in *Nomos*, 1988, 89.

<sup>28</sup> ... 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.).

<sup>29</sup> In tal senso, volendo, S. AGOSTA, *Quando una riforma nasce sotto una cattiva stella*, in AA.VV., *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, a cura di R. D'Amico-A. Piraino, Milano, 2014, 259 ss.

<sup>30</sup> ... con delib. n. 31 del 31 gennaio 2013.

<sup>31</sup> ... per i giorni di domenica 21 e lunedì 22 aprile (e del 5 e 6 maggio per l'eventuale ballottaggio).

nare inopinatamente sui propri passi appena una manciata di giorni dopo, varando un ddl<sup>32</sup> per sostituire le Province regionali coi liberi Consorzi comunali di cui all'art. 15 cit.<sup>33</sup>.

Immediatamente trasmesso alla I Commissione Affari Istituzionali dell'ARS per l'inserimento nell'ordine del giorno<sup>34</sup>, un disegno di legge così repentinamente immaginato non poteva non spaccare l'aula del Parlamento siciliano<sup>35</sup>: quasi per intero riscritta per mano dei tre capigruppo di maggioranza (Gucciardi, Leanza e Malafarina)<sup>36</sup>, con non poco travaglio la proposta in questione approdava in Sala d'Ercole per concludere infine la sua anabasi il 19 marzo 2013 quando il consesso dell'Assemblea Regionale<sup>37</sup> la trasformava finalmente nella l.r. n. 7/2013, *Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali*, così fortemente voluta dal neo eletto Esecutivo Crocetta<sup>38</sup>.

L'art. 1, l.r. n. 7 cit. – composto di quattro commi varati dopo quasi quarantott'ore di dibattito appassionato in aula – in pratica sospendeva il rinnovo elettorale (comma 3) degli organi di governo delle Province (già calendarizzato per il successivo maggio) ed attribuiva ad una legge regionale successiva, da approvarsi entro il 31 dicembre 2013, il compito di istituire i Consorzi di Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali (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 prevedere modalità di elezione, composizione e funzioni di essi (comma 1, secondo periodo)<sup>39</sup>. Saltato il turno elettorale provinciale previsto per metà primavera, nelle more 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, sino a quel punto, evidentemente *dichiarato* ma ben lungi dall'essere *praticato*<sup>40</sup>.

5. ... e proseguito dalla l.r. n. 8/2014 fino alla brusca battuta d'arresto del 2015. L'ennesimo svuotamento e l'incertezza per il futuro

---

<sup>32</sup> N. 278 del 5 marzo 2013.

<sup>33</sup> Sul punto, L. CATANIA, *La Sicilia dice addio alle province regionali*, in *Blog Sicilia* (5 marzo 2013).

<sup>34</sup> ... assieme a ben dodici altri ddl sopra lo stesso oggetto.

<sup>35</sup> ... con la strenua difesa da parte dell'allora PdL del mantenimento delle elezioni provinciali del maggio 2013 ed il non meno agguerrito ed inedito asse Pd/Movimento 5 Stelle 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 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 ddl in discorso: in argomento, L. CATANIA, *Abolizione Province Siciliane. Approvato il ddl*, in *Blog Sicilia* (21 marzo 2013).

<sup>36</sup> In realtà, non è che stupiva 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»: così, F. MERLO, *Perché le province non muoiono mai*, in *Blog Sicilia* (4 luglio 2013).

<sup>37</sup> ... con la schiacciante maggioranza di cinquantatre voti a ventotto (ed un astenuto) espressi a scrutinio segreto, come richiesto dall'opposizione di centrodestra.

<sup>38</sup> Affatto secondaria, peraltro, la novità rappresentata dalla decisione del Presidente dell'ARS (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).

<sup>39</sup> 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. 6/1955 (OREL) 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.

<sup>40</sup> ... 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.

Già a prima lettura non poteva sfuggire come il testo così approvato nel 2013 non desse in effetti risposta a nessuna delle scottanti questioni squadernate sul tappeto dopo la sostituzione delle Province: non sull'incerto destino dei circa seimilacinquecento dipendenti, orfani dell'ente provinciale e drammaticamente "sospesi" nel limbo improvvisamente apertosi tra Comuni e Regione, né sui dettagli di un eventuale trasferimento di essi in deroga ai vincoli di legge in materia di costo del personale (e, particolarmente, al patto di stabilità); ma, neppure, sul nebuloso futuro di talune articolazioni sovracomunali di fondamentali uffici statali come Prefetture e Questure; per non dire, infine, della destinazione delle *vecchie* funzioni provinciali (sopra tutte, la manutenzione di scuole e strade) ovvero delle *nuove* attribuzioni dei nascenti Consorzi comunali<sup>41</sup>.

Singolare, dunque, che il primo *riempimento* legislativo del livello territoriale intermedio a più di un lustro di distanza da quello voluto nel lontano 1986 fosse, in realtà, meramente fittizio: assai diversa dalle sembianze di una vera e propria svolta epocale, la revisione del 2013 rischiava infatti di apparire (non solo agli occhi degli addetti ai lavori ma, soprattutto, dell'opinione pubblica) una scatola drammaticamente vuota, approvata al solo precipuo scopo d'impedire il rinnovo degli organi delle Province col conseguente commissariamento.

Per dare un minimo di consistenza al riordino in parola – ed aversi un *riempimento* non meramente di facciata ma realmente degno di questo appellativo – bisognava attendere quindi un altro anno, fino all'approvazione della successiva l.r. n. 8/2014 (emblematicamente rubricata *Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*). Senza potersi ora più di tanto diffondere sui dettagli dell'ulteriore tassello aggiunto nel 2014<sup>42</sup>, dal mosaico congiuntamente composto col *tandem* delle l.r. nn. 7 ed 8 quello consortile emergeva come ente di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo su aree da almeno centottantamila abitanti ed aventi continuità territoriale tra di esse con competenza su territorio, ambiente, trasporti e sviluppo economico.

Alla luce della complessiva riforma, a capo di ciascun libero Consorzio stavano, rispettivamente, un Assemblea, un Presidente ed una Giunta: quale organo di indirizzo politico-amministrativo, la prima era composta dai Sindaci dei Comuni del Consorzio e – oltre ad esercitare le funzioni già attribuite all'*ex* Consiglio provinciale – adottava a maggioranza assoluta dei componenti lo Statuto consortile, un regolamento per il proprio funzionamento interno e la mozione di sfiducia al Presidente del Consorzio comunale; eletto a maggioranza assoluta dei voti dai Consiglieri comunali e dai Sindaci dei Comuni consorziati fra gli stessi Sindaci dei Comuni appartenenti al libero Consorzio, il Presidente lo rappresentava, convocava e presiedeva l'Assemblea e la Giunta ed esercitava le funzioni già attribuite all'*ex* Presidente della Provincia regionale, sovrintendendo al funzionamento dei servizi e degli uffici; composta, infine, dal Presidente e da un numero massimo di otto Assessori, nominati da quest'ultimo fra i componenti dell'Assemblea del Consorzio, la Giunta non poteva che rappresentare infine l'organo esecutivo, esercitando le funzioni già attribuite alla sua omologa provinciale e, *pro futuro*, dallo stesso Statuto consortile.

Proprio quando il Governo siciliano avrebbe dovuto intessere l'ultimo e definitivo filo nell'intreccio così faticosamente (e, invero, confusamente...) realizzato nel corso dell'ultimo biennio, una sonora bocciatura del ddl cui, ai sensi dell'art. 2, commi 6 e 7, l.r. n. 8 cit., spettava di individuare i territori, rispettivamente, dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane nonché di ridefinirne le funzioni, è nondimeno venuta proprio di recente da parte di una maggioranza trasversale dell'ARS<sup>43</sup>. Non pochi, né irrilevanti, appaiono invero i nodi critici sin dal principio della sua gesta-

<sup>41</sup> ... 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».

<sup>42</sup> ... cui ci si ripromette di dedicare una riflessione ricomprendente pure il livello metropolitano in altra, e più ampia, sede.

<sup>43</sup> Dello scorso 8 aprile 2015 era, difatti, l'inopinata approvazione (a scrutinio segreto) dell'emendamento del Movimento 5 Stelle radicalmente soppressivo dell'art. 1, ddl n. 833 del 10 febbraio 2015, *Disposizioni in materia di liberi*

zione gravanti sulla disciplina in esame e che, non per caso, hanno portato ad un così vistoso affossamento della proposta avanzata: sopra di essi, nondimeno, non è ora possibile *funditus* intrattenersi se non per una conclusiva notazione di metodo (ed indipendentemente da quelle che non mancheranno di essere le future oscillazioni di una vicenda politica e giuridica tutt'altro che conclusa).

Giocando di strettissimo anticipo rispetto a quello centrale, l'Esecutivo siciliano nel 2014 ha chiaramente preferito approvare la propria riforma dell'autonomia locale senza attendere il varo di quella nazionale di cui alla l. n. 56 cit. (di appena una manciata di giorni successiva) con cui la prima avrebbe dovuto, comunque, necessariamente coordinarsi: così – in luogo di una legge regionale meramente riproduttiva (ovvero parzialmente modificativa) di quella statale – l'Assemblea Regionale Siciliana ha dunque assecondato le velleità di una disciplina *ad hoc* di revisione organica a più riprese espresse dal Governo regionale. Anziché ridimensionarle, tuttavia, siffatta scelta non ha fatto altro che esponenzialmente moltiplicare le questioni già tradizionalmente poste sul tappeto dal livello di area vasta: innanzitutto, andando macroscopicamente in controtendenza rispetto al diffuso depotenziamento del livello provinciale che ha invece guidato la mano dello Stato<sup>44</sup>. Attribuite ai singoli Comuni talune funzioni che la l.r. n. 9 cit. originariamente riconosceva alle Province regionali<sup>45</sup>, difatti, i liberi Consorzi sarebbero stati destinatari *ex ddl* n. 833 cit., tra le altre, dell'approvazione degli strumenti urbanistici dei Comuni, della pianificazione dei servizi di trasporto pubblico, del sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari, dell'organizzazione dello sviluppo turistico e dell'organizzazione e gestione dei servizi (senza contare la localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, qualora l'ente comunale non fosse stato in grado di attendervi)<sup>46</sup>. Sembrano in secondo luogo aggravarsi i problemi di integrazione interpretativa con la legge Delrio (ad esempio, in materia di diversa perimetrazione delle Città metropolitane derivante dalla coesistenza, nella sola Sicilia, con i neonati Consorzi di Comuni) la quale, pure, con forza ha richiesto di essere applicata in quanto espressiva di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario *ex art.* 119, comma 2, Cost.

Il vero quindi è che forse – ed in conclusione alle presenti, sparse, notazioni – ai medesimi fini di riordino non fosse affatto necessario scomodare ben quattro testi consecutivi di riforma<sup>47</sup> in altrettanti anni, più semplicemente bastando una ragionevole novella alla l.r. n. 9/1986 che distribuisse le nuove funzioni e rimpiazzasse con la nuova Assemblea dei Sindaci il vecchio Consiglio provinciale. *Regole costituzionali e regolarità* della politica – come da tempo ha peraltro avvertito una sensibile dottrina<sup>48</sup> – non sempre vanno quindi d'accordo: ed anche la vicenda oggi all'esame, col suo tormentato ed affatto concluso periplo, a tale insegnamento sembra fare tutt'altro che eccezione.

---

*Consorzi comunali e Città metropolitane*: trattandosi della letterale “decapitazione” dal testo in discussione della propria disposizione di apertura – avente ad oggetto l'ampia autonomia (statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria) dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, l'elezione dei loro organi di governo con il sistema indiretto di secondo grado nonché la titolarità di funzioni «proprie», «speciali» ed «ulteriori» conferite con legge regionale – era ovvio che essa rendesse di fatto inutile la prosecuzione dell'esame sui restanti cinquantaquattro articoli dell'articolato in commento.

<sup>44</sup> Sui profili che seguono, ad esempio, F. ANTOCI, *Luci ed ombre del progetto di Riforma delle Province in Sicilia*, in *Leggi oggi* (7 aprile 2015).

<sup>45</sup> Spec. in materia di istituti scolastici di secondo grado, servizi sociali, promozione e sostegno a manifestazioni artistiche, culturali, sportive e di spettacolo.

<sup>46</sup> Entro dodici mesi dall'entrata in vigore dell'ultimo ddl in cantiere, peraltro, con decreto presidenziale sarebbero state conferite all'ente consortile ulteriori funzioni relative a IACP, vigilanza sui Consorzi di bonifica e motorizzazione civile.

<sup>47</sup> ... dei quali l'ultimo – come *supra* si diceva – soppresso, per così dire, nella culla.

<sup>48</sup> Dell'incessante e travagliata contesa tra *regole* della Costituzione e *regolarità* della politica ha in particolare discorso, da plurimi punti di vista, A. RUGGERI (di cui, a tal proposito, v. almeno *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, Napoli, 2012, e *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014).