

L'abolizione delle Province in Sicilia: resoconto semiserio di una rivoluzione *in progress*

Riccardo Ursi

Abstract

Mentre a livello nazionale era ancora in corso il dibattito sul destino delle Province, la Regione Sicilia ha inteso anticipare i tempi procedendo all'abolizione delle proprie Province e la loro sostituzione da parte di Liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane. Tuttavia, l'esatto dimensionamento funzionale dei due nuovi enti resta affidato alla futura legislazione, così come incerte appaiono le modalità per la riorganizzazione dei servizi, del personale e delle risorse. Il dubbio che tutto rimanga come prima e che la rivoluzione si concretì, nella pratica, nel mantenimento dell'esistente, seppur rivisto sul piano della rappresentatività politica, appare molto più che fondato.

1. Le Province sono morte. Lunga vita alle Province!

L'abolizione delle Province è ormai da tempo concepita come sineddoche della *vis* riformatrice che pervade ogni livello di governo nel nostro Paese. La Provincia è vissuta come l'essenza di tutto quello che, in un momento di crisi istituzionale ed economica, non è legittimo, né opportuno, permettersi ancora. La riforma, o meglio la rivoluzione, culturale dei costumi amministrativi in Italia sembra non potere prescindere dalla soppressione, e successiva tumulazione, di un ente percepito come inutile, senza tuttavia esserlo. Le difficoltà finanziarie dei livelli di governo, la malversazione amministrativa, in ultimo lo spreco, che si sono sempre tollerati, adesso sembrano diventare insopportabili per gli italiani senza rendite al tempo del *fiscal compact* e della democrazia eterodiretta via *tweet*. Infatti, tale insofferenza ha conferito al sostantivo "abolizione" il significato simbolico di liberazione dall'amministrazione provinciale, intesa come pascolo della politica e dei suoi attori, piuttosto che come ottimale livello di governo degli interessi territoriali di area vasta.

Ma mentre a Roma si discuteva, in Sicilia, invece, mercé quella fantastica dimensione ereditata con l'autonomia speciale, si è inteso anticipare i tempi inventando l'abolizione delle Province a Costituzione invariata. Chiaramente, come tutti i prodotti istituzionali di questa dimensione fantastica, anche stavolta la Sicilia e i suoi organi di governo non hanno peccato di fantasia sul piano del merito, ma soprattutto in ordine al metodo adottato. Proprio così, perché è proprio un'analisi del metodo con cui si è inteso raggiungere cotanto risultato, della sua coerenza con gli scopi originari (ammesso che essi siano chiari), della sua rispondenza ai più banali canoni di ragionevolezza (o forse è meglio dire razionalità) che può descrivere nitidamente l'esatta cornice in cui si inseriscono le recenti scelte del legislatore siciliano.

Compito di queste pagine è, allora, non tanto di fornire delle valutazioni critiche sul merito di questa presunta rivoluzione, che forse sarebbero talmente radicali da non consentire nessuna argomentazione al riguardo, quanto piuttosto quello di confezionare un breve resoconto delle sofisticherie almanaccate che hanno contraddistinto il percorso riformatore – peraltro non ancora concluso – che ha interessato l'ente Provincia in Sicilia.

2. In principio era il verbo

L'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana dispone che «le circoscrizioni provinciali ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui Liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

I padri dell'autonomia siciliana, ben 53 anni prima della riforma del Titolo V, hanno individuato nel Comune il fulcro del sistema amministrativo. Con una lungimiranza assolutamente moderna per quei tempi, hanno inteso dare una soluzione all'esigenza di superare la tradizionale circoscrizione provinciale – con tutto quello che i prefetti avevano tradizionalmente rappresentato in Sicilia¹ – e, al contempo, offrire una forma di coordinamento e di governo per i bisogni collettivi di area vasta.

(1) G. MIELE, *Il nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 278.

Lo Statuto, pertanto, immagina la figura del Libero Consorzio di Comuni come soggetto deputato alle funzioni dell'ente autarchico provinciale, nonché alle altre ad esso delegate, come organo di decentramento regionale, dalla Regione.

Quando ancora il principio di sussidiarietà era un tema sul quale discutevano solo gli studiosi del pensiero ecclesiastico, per i membri della Consulta statutaria il sistema amministrativo si doveva costruire dal basso e cioè a partire dal Comune, rappresentato come "realtà viva ed operante della vita collettiva". Il Libero Consorzio si configurava quale libera aggregazione comunale – e non più come imposta circoscrizione di decentramento amministrativo – che esprimeva la dimensione intermedia tra il Comune e la Regione.

Come osservava Giorgio Pastori, «nello statuto siciliano l'autonomia locale è parte integrante, costitutiva del modo di essere dell'autonomia regionale: autonomia regionale ed autonomia locale sono reciprocamente interdipendenti ed il loro rapporto è un rapporto di continuità e di compenetrazione dell'azione regionale e locale, poiché l'ordinamento degli enti locali è in sostanza l'ordinamento amministrativo della Regione, ossia è il sistema regionale di amministrazione»². Proprio in considerazione di questo modello spettano alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. o) dello Statuto. Tuttavia, la forza immaginifica della Consulta siciliana è stata, nel corso degli anni, arginata e ridimensionata da una giurisprudenza pietrificata della Corte costituzionale, che ha sempre relegato l'art. 15 dello Statuto entro confini assolutamente residuali rispetto alla portata dell'art. 114 Cost. e alla natura obbligatoria e tassativa della ripartizione territoriale della Repubblica³. In sostanza, secondo i giudici costituzionali, fino a quando la Costituzione elenca la Provincia come livello di governo, la sua esistenza è obbligatoria, non può essere soppressa e le norme statutarie che stabiliscono il contrario vanno ritenute conseguentemen-

(2) Cfr. G. PASTORI, *Trenta anni di autonomia regionale e nuovo assetto degli enti locali in Sicilia*, in AA.VV., *Verso la riforma dei poteri locali*, Palermo, 1979, 10.

(3) Cfr. Corte cost., 10 luglio 1968, n. 96; 6 maggio 1976, n. 107.

te inapplicabili. Il legislatore siciliano ben potrà disciplinare differentemente l'organizzazione interna degli enti territoriali, ma giammai procedere ad un'alterazione del quadro dei livelli di governo territoriale⁴. In questa prospettiva, il legislatore siciliano ha dato attuazione alla previsione statutaria, configurando prima il Consorzio, quale libera associazione di Comuni dotata di ampia autonomia amministrativa e finanziaria, riconoscendogli, però, la natura di ente non territoriale (art. 13 l.r. n. 16/1963). Successivamente, riscontrando la mancata istituzione dei Consorzi⁵ ed il perpetuarsi delle vecchie Province, la legge regionale ha disposto che «l'amministrazione locale territoriale nella regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni e liberi consorzi denominati "Province regionali"» (art. 3 l.r. n. 9/1986).

In altri termini, per rendere effettiva la previsione statutaria sui Consorzi di Comuni si è dovuti renderli necessari; si sono determinate le condizioni per farli coincidere con le Province esistenti; e, in ultimo, per metterli in linea con l'art. 114 Cost., si è dovuto denominarli appunto Province regionali.

In un quadro strutturale e funzionale tendenzialmente omogeneo a quello nazionale, nel corso degli anni con legge regionale sono stati, di volta in volta, cesellati istituti la cui unica rilevanza era pressoché di tipo esclusivamente organizzativo. Si è trattato di norme destinate a gestire i processi decisionali di rilevanza politica più che a costruire un sistema amministrativo contestualizzato e peculiare come era nelle intenzioni dei padri dell'autonomia.

Tale rilievo risulta confermato anche per la figura innovativa dell'Area metropolitana prevista dalla l.r. n. 9/1986, la quale, tuttavia, è rimasta oggetto di esclusivo interesse degli studiosi ovvero è diventata il futuro sviluppo di un'efficiente allocazione delle funzioni locali di area vasta senza conoscere, però, alcuna concreta attuazione.

(4) Per un'ampia rassegna critica della giurisprudenza costituzionale in tema vedi R. DI MARIA, *La legge regionale siciliana per la istituzione dei "consorzi di comuni"*, in *Amministrare*, 2013, 431 ss.

(5) G. CORSO, *Esperienza legislativa e amministrativa degli enti locali in Sicilia – Premessa al progetto di riforma*, in Aa.Vv., *Gli enti locali in Sicilia nel trentennio dell'autonomia*, Palermo, 1979, 64 ss.

Al riguardo, si rileva come la causa della mancata istituzione delle c.d. Aree metropolitane in Sicilia vada individuata nella scelta del legislatore siciliano verso un modulo organizzativo fondato sulla concezione del “governo debole” della conurbazione, ossia senza l’istituzione di un’apposita autorità di governo, attribuendosi solo alla Provincia regionale tutte le funzioni amministrative di area vasta⁶.

Ciò posto, la sostanziale omologazione al quadro nazionale – non si sa se subita, tollerata o in fondo voluta – ha consentito che le Province siciliane continuassero, dal punto di vista amministrativo, sulla strada tracciata sin dalla legge del 1915 e, dal punto di vista eminentemente politico, diventassero cinghia di trasmissione del consenso governativo nonché strumento di coordinamento delle istanze dei vari livelli di rappresentanza. In questo senso, la Festa della Provincia, ossia la *kermesse* annuale con la quale a Palermo si celebrava la sua istituzione nel 1865, era l’epifenomeno del trionfo della continuità rispetto all’innovazione, rappresentandosi, altresì, come un modo per spendere un po’ di denaro pubblico in sagre ed eventi che tanto piacevano a quella stessa gente che, in altri contesti, stigmatizzava gli sprechi ed i costi della politica. Ma si sa, la Provincia val bene un cannolo!

3. E poi arrivò la crisi

Dopo anni di fantomatici impulsi riformisti e contestuali calcoli politici tesi alla loro sopravvivenza, le Province italiane diventavano nell’opinione pubblica l’emblema di ogni spreco di risorse a detrimento della qualità dell’amministrazione e della funzionalità dei servizi che erano chiamate a fornire. E allora, in parallelo al progetto di riforma del Governo Monti, anche in Sicilia, in cui la penuria di risorse sembra essere endemica da quando dall’Olimpo europeo un dio malvagio ha imposto quel letto di Procuste che risponde al nome di “Patto di stabilità”, l’Assemblea regionale approvava una legge programmatica con la quale ci si impegnava a riformare le Province attraverso una riduzione dei costi ed una più efficiente allocazione delle funzioni.

(6) In tema si veda la ricostruzione di G. ARMAO, *La specialità dissipata: la mancata riforma della disciplina delle aree metropolitane nella nuova normativa regionale siciliana sulle autonomie locali*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, I, 97 ss.

Infatti, con la l.r. n. 8 marzo 2012, n. 14 si stabiliva che, nel quadro di un riassetto delle funzioni amministrative, alle Province regionali sarebbero spettate funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012. Con tale intervento normativo successivo si sarebbe, inoltre, proceduto al riordino degli organi di governo delle Province regionali, assicurando che da tali disposizioni sarebbero derivati significativi risparmi di spese per il loro funzionamento. La legge avrebbe, poi, individuato gli organi di governo della Provincia regionale e disciplinato composizione e modalità di elezione.

Si trattava di un testo ragionevole inteso a perseguire lo scopo, che era il risparmio, vincolando il successivo intervento legislativo su due direttrici: il razionale ed efficiente dimensionamento delle funzioni amministrative; il contenimento dei costi strutturali. Nessuna abolizione della Provincia, ma semplicemente ed efficacemente una sua riforma. Come d'uso in questi casi, entro il termine di scadenza, nessuna legge veniva emanata, perché nelle more, con le elezioni del novembre 2012, si assisteva ad un cambio nel governo regionale ed all'avvento di un governatore sedicente rivoluzionario.

Così, una domenica di fine febbraio del 2013, il riposo postprandiale dei siciliani veniva bruscamente interrotto dall'irrompere dell'annuncio del Presidente della Regione, che, ospite di un noto salotto televisivo, comunicava *urbi et orbi* che il giorno dopo la Giunta di Governo avrebbe abolito le Province, lasciando tutti gli addetti ai lavori con espressione mista di stupore e sgomento.

"Di quel securo il fulmine tenea dietro al baleno", l'Assessore al ramo confezionava e depositava in soli sette giorni il progetto di legge all'Assemblea regionale che, ancora attonita, l'approvava quasi immediatamente, trasformandolo nella l.r. n. 27 marzo 2013, n. 7.

Si era in presenza di una legge di soli due articoli, a mente dei quali, entro il 31 dicembre 2013, la Regione con propria legge, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto, avrebbe disciplinato l'istituzione dei Liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Inoltre, tale disciplina avrebbe dovuto istituire nel territorio della Regione le Città metropolitane. Si stabiliva, altresì, che gli organi di governo, disciplinati *ex novo*

sotto il profilo della composizione e delle funzioni, sarebbero stati eletti con sistema indiretto di secondo grado.

Nel frattempo, i comizi elettorali frettolosamente convocati venivano sospesi e i presidenti in carica venivano sostituiti dai commissari nominati dal governo regionale.

Sulla laconica previsione legislativa non possono non evidenziarsi alcuni rilievi.

In primo luogo, se lo scopo era il contenimento dei costi, a differenza di quanto stabilito dalla l.r. n. 14/2012, non è possibile individuare alcuna disposizione destinata a produrre effetti finanziari rilevanti⁷.

In secondo luogo, la norma in esame prevede non già un'abolizione, bensì una sostituzione della Provincia con i Liberi Consorzi. In questa prospettiva, tale previsione o risulta pleonastica in ragione della perfetta coincidenza operata dalla legge n. 9/86 tra Liberi Consorzi e Province regionali, salvo immaginare una moltiplicazione delle stesse; ovvero, qualora destinata a disegnare un livello di governo intermedio, eterodosso rispetto al dettato dell'art. 114 Cost., questa sarebbe impraticabile in considerazione del monito espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 286/1997. In quella sede si è chiaramente affermato che «la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere bilanciata con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta – e cioè la provincia regionale – quale ente pubblico territoriale. Escluso, perciò, che la provincia possa essere sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività». In terzo luogo, non poche perplessità si addensavano sulla volontà di costituire degli organi di rappresentanza di secondo livello, posto che, sempre la Consulta nella decisione citata, aveva rilevato che «anche se il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è, come la Corte ha già avuto occasione di affermare (sent. n. 96 del 1968), tratto essenziale e caratterizzante dell'autonomia cui

(7) R. DI MARIA, *op. cit.*, 447.

hanno riguardo gli artt. 5 e 128 della Costituzione, sarebbe palesemente eccessivo inferire da ciò l'esistenza di un principio costituzionale tale da esigere che l'ente esponenziale della comunità locale abbia funzioni uniformi per tutto il territorio, senza la possibilità di differenziazione per quella parte di esso che evidenzia specifiche necessità, e cioè quando siano le caratteristiche naturali, sociologiche e geografiche a ragionevolmente suggerire un'articolazione differenziata»⁸.

Tuttavia, nonostante tali criticità il Commissario dello Stato decideva di non impugnare la l.r. n. 7/2013, consentendo, di fatto, la decadenza dei governi provinciali in carica, sostituiti prontamente da commissari straordinari e l'apertura della fase di transizione al nuovo soggetto "Libero Consorzio".

4. Non è tempo per noi, che non siamo come voi

"Forse fu per gioco o forse per amore", ma da un giorno all'altro l'A.R.S. si trovava *embarassada* di una riforma, tante volte desiderata, ma certamente dalla maggioranza dei deputati non voluta, posto che, unitamente a quelli comunali, i Consigli provinciali hanno sempre rappresentato il luogo in cui albergano gran parte dei portatori d'acqua del consenso elettorale.

Senza un disegno predefinito, senza un piano condiviso e senza neanche una prospettiva chiara oltre la sensazionalistica e umorale dichiarazione di abolizione delle Province e dell'avvento dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane, solo nel luglio del 2013 – a distanza di tre mesi dall'approvazione della legge – si istituivano i tavoli tecnici per l'elaborazione dei progetti di legge in esecuzione del laconico disposto dell'art. 1 della l.r. n. 7/2013.

E come sempre accade quando si deve ammantare di professionalità ogni estemporanea esperienza dilettantistica, anche stavolta ci si rivolgeva all'Università. I quattro atenei siciliani venivano sollecitati ad individuare gli esperti che aiutassero il Governo e l'Assemblea regionale in questo parto plurigemellare.

Per coloro che hanno partecipato alle riunioni di questi tavoli tecnici

(8) Cfr. Corte cost. 30 luglio 1997, n. 286.

– una sorta di *brainstorming*, che vieppiù somigliavano tanto ad interminabili sedute di autocoscienza – l'esperienza può essere compendiatà, alternativamente o simultaneamente a seconda dei casi, nella sensazione di assoluta approssimazione delle discussioni, nello sfogo di frustrazioni scientifiche represses, ovvero, nella migliore delle ipotesi, nella presunta consapevolezza di contribuire ad uno sforzo collettivo completamente inutile. C'era il giurista che cercava la coerenza ordinamentale tracciando i confini dell'ingegneria politica dei membri del gabinetto assessoriale; c'era lo storico che vagheggiava il ritorno alle antiche circoscrizioni borboniche; c'era l'urbanista che re-immaginava l'urbanismo delle Città metropolitane, sostenendo futuribili punti di raccordo tra la città di Amburgo e le Città metropolitane siciliane; c'erano, in ultimo, gli economisti. Questi ultimi, si sa, sono pericolosissimi in situazioni di questo genere, perché arrivano armati di numeri e tabelle, ossia di tutti quei dati reali che nessun politico che si rispetti vuole mai udire quando si sta cimentando nel fare la Storia. Così, ad esempio, si scopriva che l'impatto dell'abolizione delle Province in termini di risparmio sul piano finanziario era quantomeno irrilevante, posto che la prevalenza delle funzioni e tutto il personale, ossia la quasi totalità dei costi dell'ente, sarebbero stati semplicemente traslati su altri enti. Anzi, si evidenziava che un mutamento delle circoscrizioni territoriali dei Consorzi rispetto alle attuali Province, non solo avrebbe moltiplicato i centri organizzativi di governo ma sarebbe stato il preludio ad una fase di liquidazione di incerta durata e di certa e significativa lievitazione, nel breve e medio periodo, del fabbisogno finanziario. In sostanza, in termini di bilanciamento, il peso economico della transizione avrebbe potuto essere di gran lunga superiore alla scelta di riformare l'esistente limitandosi ad aggredire gli sprechi.

Però, come per il Presidente Truman di fronte ad economisti che prospettavano soluzioni *on one hand*, occorre assumere consulenti con una mano sola, così per il Governo regionale il solo rammentare la giurisprudenza costituzionale in materia ovvero l'indagine sulla sostenibilità dei costi del progetto, equivaleva ad un insulto. Di Province non si voleva e non si doveva più parlare: solo di Liberi Consorzi bisognava discutere. Il numero di questi, però, rimaneva ancora indefinito, così come avvolte in una nebulosa restavano le rispettive funzioni che oscilla-

vano, di volta in volta, tra programmazione e coordinamento delle funzioni comunali e la gestione diretta, come nel caso del servizio rifiuti. Proprio con riferimento a quest'ultimo, vi era qualche ingenuo che segnalava l'assoluta incongruenza tra la scelta di completare il riordino degli ambiti territoriali, con circoscrizioni predefinite e la costituzione di autorità d'ambito in veste societaria, da una parte, e un processo di riallocazione delle funzioni indirizzato ad attribuire ai futuri Liberi Consorzi questa funzione, dall'altra.

A settembre si esitava il primo progetto di legge, quello sulle Città metropolitane di Palermo, Messina e Catania, il quale prevedeva la sostanziale degradazione a semplici municipi dei Comuni che venivano inclusi *iure imperii* nei confini del nuovo ente. Venivano di conseguenza ridefiniti gli organi di governo e le funzioni amministrative attribuite alla Città metropolitana.

Il progetto di legge non riusciva nemmeno ad arrivare alla segreteria della I Commissione dell'A.R.S., abbattuto dal fuoco di fila dei Sindaci dei Comuni che dovevano essere soppressi e dai loro sodali nella maggioranza di governo. Il sogno di amministrare Palermo come Amburgo naufragava nelle poche centinaia di metri che separano Palazzo d'Orléans da Palazzo dei Normanni.

A questo punto, era chiaro che la revisione del governo locale era cosa troppo seria per lasciarla fare all'Università, che veniva estromessa, confinando nell'oblio il corposo dossier elaborato dai tavoli tecnici. Al contrario, si innescava un processo politico di elaborazione di testi normativi che si concretizzavano in una girandola di progetti di legge che duravano lo spazio di un mattino prima di essere contestati, emendati, confrontati, passati al setaccio dei gruppi di pressione, delle parti politiche, del realismo dell'opportunità, della giustizia sostanziale, dell'equilibrio, della convenienza, e di tutti i parametri che animano in genere la cultura veristica ed antiromantica dei siciliani. Intanto, il 31 dicembre 2013, scadeva il termine previsto dalla legge e si registrava la conseguenziale naturale decadenza dei commissari nominati per governare le Province, per i quali veniva immaginata una singolare *prorogatio* di un organo straordinario sino al 14 febbraio 2014 (termine anch'esso abbondantemente superato).

Con un *iter* parlamentare a dir poco travagliato e costellato da sedute

notturne, dichiarazioni di stampa ai limiti dell'insulto, richiami al senso di responsabilità e maggioranze trasversali, finalmente in data 11 marzo 2014, veniva approvata la legge regionale n. 8, la quale passava, anche stavolta, indenne il controllo di costituzionalità da parte del Commissario dello Stato.

5. Domani è un altro giorno, si vedrà

Il testo della l.r. n. 8/2014 si contraddistingue per quello che in esso manca piuttosto che per ciò che in esso è contenuto. Per un processo di eterogenesi dei fini, un percorso destinato alla riduzione dei costi può determinare una lievitazione della spesa pubblica, così come la voluta semplificazione dei livelli di governo può, ineluttabilmente, condurre ad una moltiplicazione dei centri decisionali. Tutto dipenderà da altro intervento legislativo, vale a dire, come in una *fiction* televisiva, si scoprirà solo alla puntata successiva come la storia andrà a finire, ammesso che la storia finisca e non diventi una ultraventennale *soap opera*. Se ci si fermasse alla lettura dell'art. 1, commi 1 e 2, qualcuno potrebbe domandarsi quale sia l'utilità dell'intervento normativo. Infatti, si prevede l'istituzione di nove Liberi consorzi coincidenti con le nove Province regionali esistenti, laddove, come si è detto, l'art. 3 della l.r. n. 9/86 stabilisce proprio che i Liberi consorzi, che costituiscono l'amministrazione locale della Regione siciliana, sono denominati Province regionali. Ma la novità rispetto al testo precedente è la riconosciuta libertà dei Comuni di modificare le tradizionali circoscrizioni provinciali, seppur nei limiti di un dimensionamento dell'area vasta che, per espressa volontà del legislatore, non può essere inferiore a 180.000 abitanti. In altri termini, ai sensi dell'art. 2, entro questi parametri di popolazione in entrata ed in uscita, i Comuni possono o costituire *ex novo* Liberi consorzi o aggregarsi a quelli esistenti. Si tratta, ad onor del vero, di una scelta maggiormente conforme al dettato della previsione dell'art. 15 dello Statuto e che, se non fosse per la precarietà della condizione economica ed organizzativa in cui versano le amministrazioni locali, si presenterebbe come un rilancio dell'autonomia siciliana rispetto al modello unificante previsto dalla Costituzione. Anche se, complice la contestuale controriforma del Titolo V della Costituzione, si può prefigurare che la via intrapresa dal legislatore siciliano possa avere il salvacondotto della Corte

costituzionale, pur tuttavia i tempi ed i modi immaginati per questo ritorno alle origini statutarie rischiano di degenerare in un complicato ginepraio di vincoli finanziari ed incoerenze organizzative. Se negli anni Cinquanta il modello della libera aggregazione aveva una sua piena legittimazione giuridica, oltre che culturale e socio-economica, lo stato attuale dell'amministrazione locale siciliana tra ipertrofia strutturale, limiti di finanza pubblica, e forte dipendenza dal centro lascia presagire che la promozione dell'aggregazione differenziata, da una parte, certamente accontenterà le aspettative di antichi campanilismi e le velleità di novelli satrapi locali, ma, dall'altra, provocherà una situazione di incertezza economica e caos organizzativo in una situazione già compromessa. Insomma, mai come in questo caso ci si dovrebbe affidare alla saggezza degli antichi secondo cui *"megghiu u tintu conosciutu che u bonu a conosciu"* (meglio il cattivo conosciuto, che il buono da conoscere). Quello delle Città metropolitane, poi, è stato il tema sul quale più di ogni altro si è assistito ad un confronto parlamentare molto acceso. Trovare una sintesi tra la difesa del campanile, la capacità inclusiva dei grandi centri, gli equilibri politici e le prospettive di sviluppo è stata una vera fatica di Sisifo. Alla fine "si è scelto di non scegliere", rinviando alla determinazione dei confini delle vecchie aree metropolitane operata da un decreto del 1995 – ossia ad un mondo amministrativo completamente diverso almeno dal punto di vista politico e organizzativo – lasciando sempre i comuni liberi di aderire o staccarsi fatta salva la continuità territoriale della Città metropolitana. I Comuni interclusi si adeguino ad essere parte di questo futuribile ente territoriale. A margine di tale rilievo si evidenzia come appaia quantomeno singolare, se non una vera e propria forzatura, la circostanza che in Sicilia ci siano tre Città metropolitane. Più che fare la storia, sembra, come detto da qualcuno, che si stia facendo, più prosaicamente, solo geografia politica.

All'inizio, si alludeva al carattere significativo del metodo che ha connotato l'intervento legislativo in esame, stigmatizzandone l'irrazionalità o denunciandone l'improvvisazione; tuttavia, dove i deputati regionali hanno manifestato, al contrario, una scientifica e proverbiale professionalità è nella decisione di occuparsi prioritariamente degli equilibri politici che devono caratterizzare la *governance* delle nuove forme dell'amministrazione locale.

Con dettagliate disposizioni si sono, infatti, individuati gli organi dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane, la loro composizione ed i meccanismi di scelta, le regole essenziali che presiedono ai processi decisionali, anche se di questi organi non si è stabilito quali siano i compiti. In altri termini, secondo la tradizione, prima di conoscere cosa si deve fare, si deve prima decidere chi comanda.

Se, come diceva Giannini, in principio sono le funzioni, il legislatore siciliano ne ha ribaltato l'assunto. Prima si è costruita l'organizzazione e dopo si vedrà quale sarà il suo impiego. Ciò non vale solo in relazione agli organi, ma con riferimento agli enti nel loro complesso. In questo senso, non si riscontra nella l.r. n. 8/2014 una chiara definizione delle funzioni attribuite ai Liberi Consorzi, lasciando trasparire nella disposizione contenuta nell'art. 10 solo un'indicazione a favore di un ruolo di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, trasporti e sviluppo economico, ossia delle medesime funzioni che la legge del 1986 riservava alle province regionali. Sarà, però, con un successivo intervento del parlamento regionale che si delimerà l'esatto dimensionamento funzionale dei Liberi consorzi e delle Città metropolitane. Tuttavia, il comma 5 dell'art. 1 prefigura un'attività gestionale in forma associata dei servizi dei Comuni riconducibile alla logica di una libera ed incentivata determinazione da parte di questi ultimi, piuttosto che di un'esplicita attribuzione da parte del legislatore regionale.

Dunque, al di là di un assetto della *governance* e di una potenziale alterazione dei confini territoriali niente è ancora definito. Tutto è rinviato al prossimo intervento legislativo che probabilmente non sarà l'ultimo, posto che una volta individuate le funzioni sarà necessario affrontare le questioni più gravose, vale a dire quelle che riguardano la transizione dal vecchio al nuovo.

Chi pagherà i costi del personale? Su chi si riverserà il peso delle obbligazioni contratte dalle attuali Province regionali? Dove saranno allocate le spese relative alle funzioni e con quali risorse? Le risposte a questi interrogativi sono avvolte in una confusa volontà di superare il precedente modello accentrato, ma dai lavori parlamentari non emerge nulla di più. Il dubbio che tutto rimanga come prima e che la rivoluzione si concreti, nella pratica, nel mantenimento dell'esistente, seppur rivisto

sul piano della rappresentatività politica, appare molto più che fondato. D'altronde, da aprile del 2013 le vecchie Province regionali, denominate Liberi Consorzi, continuano la loro attività, governate da commissari straordinari la cui scadenza è prevista per il 31 ottobre 2014. Tuttavia, non avendo il legislatore regionale posto alcun termine per il successivo intervento normativo, è legittimo pensare che i commissari saranno ulteriormente prorogati fino a quando non si metterà la parola fine a questa storia tutta siciliana.