

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO LOCALE IN SICILIA: I 'GIOCHETTI' DELL'ASSEMBLEA REGIONALE

di **Andrea Piraino**

E' veramente paradossale! Mentre il parlamento nazionale licenzia definitivamente la legge sull'autonomia differenziata e la regione Veneto bruciando tutte le tappe spedisce alla *premier* Giorgia Meloni e al ministro per gli affari regionali Roberto Calderoli una lettera con la quale chiede ufficialmente di riaprire la trattativa stato-regione sulle nove materie previste dall'art. 116.3 cost. che non richiedono la previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), l'assemblea regionale siciliana -dopo aver bocciato nel febbraio scorso con un atto di coraggio il disegno di legge presentato dal governo Schifani che reintroduceva in Sicilia le province, l'elezione diretta dei loro organi e quella degli organi delle città metropolitane- ora presa da timore reverenziale nei confronti della corte costituzionale e da accondiscendente ossequio all'indirizzo politico statale tenta di far approvare alla propria maggioranza (in prima commissione "affari istituzionali") una norma (ddl. n. 738) che abbandonando ogni ambizione di riforma organica della *governance* locale stabilisce soltanto i termini entro i quali celebrare le elezioni di secondo grado degli organi dei liberi consorzi comunali e dei consigli metropolitani. Naturalmente, per il vero, non è né timidezza istituzionale né sottomissione alla forza delle gerarchie politiche che spingono ad agire in questa direzione l'assemblea siciliana. Si tratta, invece, di un vero e proprio "colpo di mano"! Perché l'intento ultimo della maggioranza di governo è quello di conquistare, nelle more del cambiamento annunciato della legge nazionale 56/2014 (cd. "Delrio"), la guida di tutti e sei i liberi consorzi e delle due più grandi città metropolitane siciliane (Difficile pensare che anche Messina possa essere acquisita dall'attuale maggioranza politica regionale stante la massiccia presenza del movimento *Sud chiama Nord* guidato da Cateno De Luca.).

E così, ancora una volta, dal tentativo velleitario di dettare una disciplina riformatrice (seppure poco ponderata) del governo locale -che ormai non si regge più per la mancanza di enti di "area vasta", per la crisi dei comuni (piccoli e grandi) e la paralisi della stessa regione ormai sommersa da poteri di gestione che non riesce più ad amministrare- si passa al solito traccheggio di discipline normative provvisorie dettate nella (peraltro illusoria) convinzione di poterle finalizzare ai propri interessi di parte. Invece che al bene ed al riscatto della Sicilia! Anche in questo frangente della storia istituzionale che invece -come nel 1992 quando pur essendo una regione in pre-coma ebbe la forza istituzionale di inventarsi con la legge n. 7 l'elezione diretta del sindaco per opporsi al decadimento della politica ed indicare all'intero Paese una via d'uscita dalla crisi dei partiti e dalla decadenza della democrazia- invoca chiaramente una svolta nella *governance* dei territori e delle comunità locali.

Cosa che, come cennato, in qualche modo era stata tentata con il ddl n. 319 ("*Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane*"), presentato in aula nel febbraio di quest'anno, ma che alla prima votazione era stato clamorosamente bocciato e rinviato in prima commissione "affari istituzionali" dove adesso sembra essere stato abbandonato per l'adozione di un provvedimento che stabilisca il mantenimento delle *province*, l'elezione *indiretta* dei loro organi e di quelli delle città metropolitane e fissi il termine ultimo delle elezioni. Invece, di come si era sperato, dell'opzione per un nuovo disegno che approfittasse del ripensamento assembleare per adottare una vera riforma dell'ordinamento locale siciliano secondo le linee guida del suo statuto speciale, sul punto portatore di un indirizzo istituzionale di straordinaria modernità.

Comunque questo sia, in ogni caso è utile però cogliere l'occasione per svolgere qualche riflessione nel merito di questo disegno di governo locale del quale la Sicilia si dovrebbe fare promotrice non solo per dare un ordinamento più adeguato, efficiente e democratico alle proprie comunità locali ma anche per indicare la strada di una nuova organizzazione a tutto il Paese. A cominciare dalla precisazione di quale sia la *vision* del governo locale che si deve ricavare dal modello *consortile* fissato nell'art. 15.2 dello Statuto siciliano: "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".

Ora, a parte il fatto che il termine *provincia* non viene assolutamente evocato ed anzi nel primo comma dello stesso articolo 15 si dice che “le circoscrizioni *provinciali* (cors. mio) e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi”, ciò che da questa proposizione balza chiaramente agli occhi è che per il ‘costituente’ siciliano l’ordinamento locale è strutturato secondo il modello *federativo* dove sono i comuni che liberamente si associano tra di loro e danno vita all’ente di governo di “area vasta” che deve provvedere alle esigenze *comunitarie* dello sviluppo economico, sociale, culturale, ambientale. La vecchia provincia della tradizione napoleonica, stabilita da un provvedimento del governo statale, con il suo retaggio di prefetti e di organismi autoritativi, in Sicilia insomma non ha cittadinanza alcuna. Anche se, per ben quarant’anni, è stata mantenuta quale amministrazione straordinaria in attesa dell’attuazione della norma statutaria avvenuta con la legge regionale 9 del 1986 e, a seguito di quest’ultima, rispettando però il principio della libera aggregazione dei comuni, è stata introdotta in termini strutturali con la denominazione di provincia *regionale* per sottolinearne la alterità rispetto a quella *statale*. Fino all’approvazione della legge 7 del 2013 (voluta dal governo Crocetta e) recante norme transitorie per la istituzione dei liberi consorzi comunali e le città metropolitane. Scelta, quest’ultima, estemporanea e dalle modalità spettacolari (la decisione venne annunciata prima che in assemblea in una celebre trasmissione televisiva) ma finalmente pienamente coerente con lo Statuto e con la sua impostazione *federalista*! Anche se probabilmente, vista poi la specifica disciplina dettata dalle leggi di attuazione seguenti, inconsapevole ed ignorante delle conseguenze implicate. Ma chiara e (si sarebbe sperato) definitiva per il modello *federale* di governo locale.

Ed, invece, no! Ancora una volta con il ddl n. 319, rinviato come detto dall’aula alla commissione “affari istituzionali”, un’inversione di indirizzo strategico e un tentativo di ritorno ad una organizzazione dell’ordinamento locale di derivazione e controllo statale con la sostituzione dei liberi consorzi con le province (non più *regionali*). Non solo. Ma, come se ciò non bastasse, la reintroduzione dell’elezione diretta-popolare dei loro organi e di quelli delle città metropolitane. Insomma, l’abbandono del modello *federale* ed il tentativo di adozione del sistema statale con la istituzione della provincia (e della città metropolitana) quale *ente* di area vasta con personalità giuridica diversa ed autonoma rispetto ai comuni che ne fanno parte. E che così diventano subordinati al suo indirizzo politico. Circostanza, che inevitabilmente vanifica la tutela della paritarietà dei comuni rispetto all’ente intermedio dell’art. 15 dello Statuto (e dell’art.114 della Costituzione). Oltre che, naturalmente, contrastare in maniera frontale con la legge nazionale 7 aprile 2014 n. 56 (cd. “legge Delrio”) che dell’elezione indiretta degli organi provinciali e delle città metropolitane e in un certo senso del loro modello *federale* ne ha fatto un principio di “grande riforma economico-sociale” e quindi capace di imporsi anche alla competenza “esclusiva” della regione siciliana.

Dunque, se si vuole evitare tutto ciò, come il rinvio del ddl n. 319 dall’aula alla commissione “affari istituzionali” lasciava intendere, è sbagliato disegnare un figurino istituzionale di province e città metropolitane quali enti *separati* dai comuni, non incentrati sul principio di sussidiarietà ed alla fine autoreferenziali magari con la giustificazione di volerne esaltare l’autonomia.

Ma non è solo questo l’errore da evitare se si vuole costruire in Sicilia come indica lo Statuto un ordinamento locale di tipo consortile (*federale*). Almeno bisogna evitarne un altro che non sarebbe meno grave ed è connesso al primo. Esso riguarda la modalità di elezione dei consigli dei liberi consorzi e delle città metropolitane che non deve avvenire per via diretta popolare, come prevede il ddl n.319, ma in secondo grado ad opera dei sindaci e/o dei consiglieri dei comuni che fanno parte delle aree consortili o metropolitane. E ciò per evitare ogni separazione istituzionale dai comuni e la costruzione dei liberi consorzi e delle città metropolitane come enti personificati e chiusi nel perseguimento di un proprio indirizzo politico esclusivo. Sta tutto qui il salto di qualità della *governance* locale che bisogna realizzare per costruire finalmente un sistema di organizzazione integrata capace di mettersi a servizio dei bisogni delle comunità e dello sviluppo dei territori secondo una nuova visione di sostenibilità ambientale e coesione sociale. Senza questa nuova ritessitura istituzionale sarà, infatti, difficile se non impossibile riprendere un cammino di riscatto delle nostre popolazioni e di rilancio delle comunità che le formano. La partecipazione diretta dei rappresentanti dei comuni al governo dei consorzi o delle città metropolitane, seppure sotto il profilo del controllo (ma anche dell’indirizzo programmatico), è decisiva infatti per realizzare quel *continuum* che costituisce l’elemento di cambiamento tipico del nuovo ordinamento locale, trasformandolo dal vecchio modo di organizzarsi in termini gerarchici in un nuovo sistema istituzionale paritario.

Il che, però, non implica necessariamente che il presidente dei liberi consorzi ed il sindaco delle città metropolitane debbano essere eletti, come i rispettivi consigli, in maniera indiretta con

votazione di secondo grado ad opera degli organi rappresentativi dei comuni. Anzi, bisogna dire senza incertezze, che poiché gli enti consortili e metropolitani sono oltre che organismi associativi e di coordinamento dei comuni anche organizzazioni di “governo di area vasta”, rappresentative delle rispettive comunità territoriali delle quali curano gli interessi e promuovono lo sviluppo, esse richiedono una legittimazione più forte e diretta ad opera del titolare della sovranità che è il popolo e quindi una investitura olistica da parte della totalità delle comunità che ne costituiscono l'intero aggregato. Il che consente loro di elaborare e preservare non solo un proprio indirizzo politico autonomo non subalterno a quello della regione e men che meno a quello dello stato ma anche di garantire ai comuni del proprio ambito territoriale una condizione di parità istituzionale.

Il disegno di legge 319, approvato dalla prima commissione “affari istituzionali” e poi bocciato dall'aula con rinvio alla stessa commissione, questo decisivo aspetto dell'elezione diretta degli organi di governo di consorzi e città metropolitane lo aveva intuito perfettamente ma poi era rimasto intrappolato nelle maglie della narrazione dominante facendosi irretire dall'idea dell'abbandono del modello *federalista* per un ritorno all'*unitarismo* dell'ordinamento e quindi dell'elezione diretta anche dei consigli dei liberi consorzi e delle città metropolitane. Con il suo rinvio in commissione da parte dell'aula sembrava, invece, che potesse essere ripreso un discorso di riforma costituzionalmente coerente con il modello statutario che impone un'organizzazione federale ma al contempo non indebolisce la *governance* degli enti di area vasta per l'imposizione dell'elezione diretta del loro organo di governo ma la presentazione del ddl. 738 con la determinazione dei termini delle elezioni di secondo grado di tutti gli organi dei liberi consorzi e delle città metropolitane costringe purtroppo a constatare che -dopo dieci anni di commissariamenti, leggi impugnate dallo stato e bocciate dalla corte costituzionale, reiterati tentativi di accordo con stato- siamo ancora ai ‘giochetti’ che potranno divertire “il parlamento più antico del mondo” ma lasciano sconcertati e privi di qualsiasi guida le comunità locali siciliane.

Palermo, 25 luglio 2024