

La sostituzione delle province con i liberi consorzi comunali in Sicilia e l'impossibile attuazione dell'art. 15 dello Statuto

di Antonio Saitta *
(2 luglio 2013)

L'Assemblea regionale siciliana, con L.r. n. 7 di quest'anno, ha disposto che « entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto speciale della Regione siciliana, disciplina l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali ». Aggiunge, inoltre, che « gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Con la predetta legge sono disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti ». Frattanto, e per tutto il 2013, resta sospeso il rinnovo degli organi di governo delle esistenti "province regionali" quando vengono a mancare i rispettivi organi per scadenza di mandato o per scioglimento anticipato: in una parola, presidenti, giunte e consigli vengono gradualmente sostituiti da gestioni commissariali regionali.

Al di là della retorica politica, secondo la quale in Sicilia si sarebbe già proceduto alla soppressione delle province, il percorso che dovrebbe portare entro la fine di quest'anno alla costituzione dei liberi consorzi è tutt'altro che semplice e mi sembra impossibile che possa condurre davvero, così come proclamato dalla L.r. n.7, alla puntuale attuazione dell'art. 15 dello Statuto speciale del 1946.

Com'è noto, questo dispone (o disponeva, dovremmo dire meglio) che « 1. le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. 2. 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 ». Come risulta dagli atti della Consulta regionale, e come condiviso dalla dottrina che si è occupata della materia, si tratta di una norma scritta in dichiarata polemica, innanzitutto, con il sistema prefettizio, di statutaria e fascista memoria, che tanto aveva gravato sull'autonomia municipale e, solo indirettamente era volta a sopprimere gli enti autonomi intermedi. In questa prospettiva di politica costituzionale, il libero consorzio tra comuni sarebbe stato un ente non territoriale, facoltativo quanto a numero, competenze, quantità di comuni coinvolti, e struttura organizzativa: libero, appunto, di nome e di fatto.

A tale previsione si tentò vanamente di dare attuazione negli anni '50 (Ordinamento Enti Locali n. 6 del 1955) finché, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che aveva dichiarato la sicura applicabilità anche in Sicilia, tra gli altri, degli artt. 114 e 129 Cost. (C. cost. nn. 96/1968 e 146/1974), con la L.r. n. 9 del 1986 si dichiarò (art. 3) che « l'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati < province regionali > »: i liberi consorzi divennero così ciò che dovevano sopprimere, le province.

Enti territoriali, necessari, con competenze e strutture predeterminate e immodificabili, le province siciliane ex L.r. n. 9 del 1986, non conservano nulla dell'originaria previsione statutaria, neppure il nome. Al fine di qualificarne la natura giuridica, ben poco aggiungeva la *fictio*, contenuta all'art. 5 della stesa legge, secondo il

quale, l'assenza di iniziativa da parte di un certo numero di comuni per costituire nuove "province", da esercitarsi entro pochi mesi dalla promulgazione della legge, « equivale alla proposta di costituirsi in libero consorzio con i comuni ricadenti entro l'ambito territoriale della disciolta provincia e con il medesimo capoluogo », così cristallizzando l'esistente articolazione territoriale in senso diametralmente opposto alla previsione statutaria alla quale, però, si dichiarava di voler dare formale attuazione.

La storia sembra oggi destinata a ripetersi: la legge n. 7 del 2013 promette una riforma delle province siciliane attuativa delle previsioni statutarie, ma senza che siano mutate le condizioni costituzionali perché il modello di ente intermedio previsto nello Statuto possa avere miglior sorte di quanto non ne abbia avuta nei quasi settant'anni trascorsi.

Com'è ben noto, la previsione costituzionale di un ente territoriale frapposto tra comune e regione è oggi rinforzata dalla riscrittura dell'art. 114 Cost. che qualifica la provincia, al pari di comuni, regioni, città metropolitane e, addirittura, dello Stato, ente costitutivo della Repubblica. Inoltre, l'art. 117 Cost., terzo comma, lett. p, assegna alla legislazione ripartita la disciplina dei loro organi e delle relative funzioni fondamentali. L'art. 118 Cost. attribuisce alle province funzioni amministrative proprie e l'art. 119 Cost., autonomia finanziaria in funzione delle competenze obbligatoriamente assegnate.

Basta la speciale autonomia statutaria siciliana a consentire che il quadro costituzionale generale in materia venga superato? Può esistere in Sicilia un ente intermedio dotato di natura giuridica, competenze, autonomia amministrativa e finanziaria radicalmente diverse che nel resto d'Italia?

Sembra proprio di no. In Sicilia si può soltanto, in forza dell'autonomia esclusiva di cui gode la Regione ex art. 15 St., strutturare e nominare diversamente un ente che, volente o nolente, dovrà avere natura giuridica e competenze analoghe a quelle degli enti intermedi previsti per la restante parte d'Italia. Dovrà coprire il ruolo, e svolgere le funzioni essenziali, che la Costituzione attribuisce all'ente intermedio nel rapporto tra comune e regione.

Se il libero consorzio immaginato dal legislatore statutario siciliano del 1946, ancor prima di conoscere i contenuti della Costituzione repubblicana, non è stato realizzato per la rigidità del quadro costituzionale generale sopravvenuto, non si vede come nel 2013, in un sistema delle autonomie ancora più fortemente strutturato e tutelato dalla Costituzione, si possa realizzare un ente non territoriale, facoltativo, dall'organizzazione e dalle competenze variabili.

Vedremo nei prossimi mesi se il legislatore siciliano saprà cogliere l'occasione per disegnare, in coerenza con il quadro costituzionale e (per quanto ne sopravvive) statutario, un ente snello, efficiente e poco costoso oppure, sotto il velo del mitizzato, quanto impossibile, ritorno allo Statuto, cadrà nella tentazione di cambiare il nome, e poco altro, all'attuale provincia declinando l'aggettivo del sintagma "libero consorzio" soprattutto nel senso della possibilità di moltiplicare il numero degli enti intermedi.

Sarebbe la soluzione più beffarda, della quale nessuno avverte oggi l'esigenza.

* Ordinario di Diritto costituzionale Università di Messina