

a cura di
ANDREA PIRAINO

Per una nuova organizzazione dei Comuni in Sicilia

Atti del seminario tenutosi a Palermo
il 27 luglio 1990



publialfa editrice

1

Indice

<i>Presentazione:</i>	A. P.	p. 9
<i>Introduzioni:</i>	Leoluca Orlando	p. 13
	Arturo Bianco	p. 17
<i>Relazioni:</i>	Angelo La Russa	p. 23
	Foni Barba	p. 33
<i>Interventi:</i>	Giuseppe Campione	p. 41
	Salvatore Natoli	p. 45
	Filippo Salvia	p. 47
	Aldo Tigano	p. 51
	Michelangelo Russo	p. 57
	Giovanni Pitruzzella	p. 61
	Alessandro Migliaccio	p. 65
	Pasquale Hamel	p. 69
	Gaetano Armao	p. 73
<i>Conclusioni:</i>	Andrea Piraino	p. 83
	Antonino Messina	p. 89
<i>Appendice:</i>	DDL n. 879	p. 94
	DDL n. 949	p. 114

Diversamente dagli autorevoli interventi fin qui svolti, nei quali sono stati analizzati i principali aspetti del disegno di legge approvato dalla giunta regionale il 28 giugno u.s. (A.R.S. - X legislatura, n. 879), recante: "Norme in tema di ordinamento delle autonomie locali nella Regione siciliana", le osservazioni che svolgerò riguarderanno un argomento che, pur se contemplato dalla l. n. 142 del 1990, non è stato inserito nel citato d.d.l. : *il governo delle aree metropolitane*.

Com'è noto tale materia trova già una (inattuata) disciplina nel contesto della l.r. n. 9 del 1986 (artt. 19 ss.). Risulta però evidente che quest'ultima differisce profondamente da quanto disposto in merito agli artt. 17 e ss. della l. n. 142 del 1990. La decisione di mantenere in vita un diverso regime per le aree metropolitane siciliane, conseguentemente, non può trovare fondamento nella superficiale considerazione che una normativa sulle grandi aree urbane in Sicilia esiste già.

In relazione alle differenze che emergono dall'esame comparato delle due soluzioni normative, è necessario individuare: da un lato le effettive ragioni che hanno indotto la Giunta regionale a mantenere in vita la normativa del 1986, dall'altro valutarne il fondamento per verificare la possibilità di adeguare, anche in questa materia, l'ordinamento regionale degli enti locali a quanto recentemente sancito dalla l. n. 142 del 1990.

Il modello che scaturisce dalla l. r. n. 9 del 1986 è una evidente applicazione della soluzione c.d. *funzionalista* (che agisce esclusivamente sulla riallocazione a livello superiore delle funzioni amministrative di vasta area, senza che ad essa venga connessa una ridefinizione dei livelli di governo), in alternativa a quella di tipo *strutturalista* (sintetizzabile nel principio "un (solo) territorio, un (solo) governo").

In questo senso, a seguito dell'infruttuoso decorrere del termine previsto per la costituzione di una nuova Provincia (art. 5, 2° e 5° co.), che ha determinato che le neocostituite Province regionali risultassero dall'aggregazione in liberi consorzi dei Comuni ricadenti nell'ambi-

to territoriale delle disciolte province statali (cfr. art. 1, l.r. n. 17 del 1989), i sistemi urbani possono essere dichiarati, a norma degli artt. 19 ss. della l.r. n. 9 del 1986, aree metropolitane.

Presupposto per l'individuazione dell'area è dato dal concorso di un criterio territoriale (inclusione nella medesima Provincia regionale), di un criterio demografico (popolazione non inferiore a 250.000 abitanti), di un criterio topografico (aggregazione attorno ad un Comune di almeno 200.000 abitanti, di più centri urbani, aventi fra loro una sostanziale continuità di insediamenti), infine, di un criterio socio-economico (elevato grado di integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti ed allo sviluppo economico e sociale). Il provvedimento di individuazione e delimitazione è adottato mediante decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, e su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali.

Il modulo di area metropolitana prescelto dal legislatore siciliano predilige evidentemente una concezione di "governo debole" della conurbazione. Infatti, se per un verso non viene creata un'apposita autorità di governo, per l'altro verso, ci si limita a riallocare a livello provinciale le funzioni amministrative di area vasta già di competenza comunale, lasciando però in vita, pur se sostanzialmente svuotato di funzioni reali, il comune centrale (con plausibili conseguenze sulla conflittualità interna all'area ed alla stessa Provincia).

A rendere posticcia la soluzione contribuisce poi la mancata previsione di un rafforzamento del ruolo dei quartieri mediante la loro trasformazione in *municipalità* (a differenza di quanto invece disponevano i progetti di legge al tempo all'esame del Parlamento nazionale, quando in quella sede si riteneva di adottare la soluzione della Provincia metropolitana). Questo orientamento appare, alla stregua dei sistemi adottati a tal proposito in altri Paesi d'Europa, oltre che alla luce dei recenti sviluppi legislativi nazionali, anacronistico ed incapace di rispondere alle reali, ed in alcuni casi gravi, esigenze che riguardano le grandi aree urbane della Regione. Aree nelle quali - più che altrove - vi è una forte domanda di governo e di efficienza (non a caso per Palermo e Catania, funzioni normalmente comunali sono state attratte a livello statale con il d.l. n. 19 del 1988, conv. nella l. n. 99 del 1988: il c.d. "decreto Sicilia").

In questo senso, poi, giova ricordarlo, il problema del governo delle aree metropolitane è stato tra gli argomenti meno approfonditi in sede di dibattito all'A.R.S.. Sicchè il modello prescelto risulta più

che il frutto di una ponderata ed autonoma opzione del legislatore siciliano, la mera trasposizione - per altro con gravi carenze ed incongruenze - di quanto al tempo in discussione al Parlamento nazionale. In questa sede, infatti, non si era ancora raggiunta la consapevolezza intorno alla necessità di adottare una soluzione di tipo *strutturale* per il governo delle grandi aree urbane del Paese.

Sostanzialmente diversa risulta invece la soluzione adottata dal legislatore nazionale, decisamente orientata verso un modello *strutturale*, che, pur se ispirato ad un criterio di flessibilità, affianca alla riallocazione delle funzioni amministrative un riassetto delle istituzioni locali secondo il modello del doppio livello di governo (*two-tier government*). L'amministrazione locale dell'area è così articolata in *Città metropolitana e Comuni*.

In applicazione delle disposizioni inserite nella legge n. 142 del 1990 (artt. 17 e ss.), il territorio della Provincia viene ridisegnato fino all'integrale coincidenza con quello dell'area metropolitana, parallelamente si attribuiscono alla Città metropolitana le funzioni amministrative di vasta area.

A livello comunale è previsto un riordino delle circoscrizioni territoriali. A questo riguardo, mediante intervento della Regione, il megacomune potrà essere scomposto in nuovi Comuni (soluzione decisamente indicata, ma non imposta dal legislatore), risultanti dall'accorpamento delle esistenti circoscrizioni di decentramento (ma anche con preesistenti Comuni limitrofi). A questi enti comunali di nuova istituzione spetteranno le funzioni non espressamente attribuite alla Città metropolitana e saranno trasferiti risorse, personale e beni in proporzione al numero degli abitanti.

Sorte diversa toccherà invece ai Comuni dell'*hinterland*, per i quali con legge regionale potrà procedersi a fusioni. Questa previsione però, senza la prefissione della soglia minima di sopravvivenza di tali Comuni (così come proposto invece dai progetti elaborati dall'ISAP e del "gruppo di Roma", e che opportunamente potrebbe inserirsi nella normativa regionale), affida a criteri generici un'operazione così delicata, scaricando sulle autorità regionali le inevitabili tensioni che scaturiranno una volta che nella delimitazione dell'area - per ovvie necessità di funzionalità - sarà necessario procedere all'accorpamento dei "Comuni-polvere".

La legge n. 142 attribuisce a tal riguardo ampio rilievo all'intervento delle Regioni interessate. Queste dovranno provvedere con leg-

ge a delimitare le aree metropolitane individuate dall'art. 17 della normativa in esame (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, e con la peculiarità del caso, Cagliari), sentito il parere di Province e Comuni interessati, ed a ripartire fra i Comuni risultanti e la Città metropolitana le funzioni di rispettiva competenza.

In particolare, la legge in esame, analogamente a quanto disposto dalla normativa siciliana del 1986, provvede ad individuare le funzioni di area vasta (territorio, trasporti e viabilità, beni culturali ed ambiente, sviluppo economico, difesa del suolo e smaltimento dei rifiuti, energia ed acque, servizi di area vasta relativi alla sanità, alla scuola, alla formazione professionale, ed in genere ai servizi urbani di livello metropolitano), che, o per loro intrinseca natura o per ragioni di economicità ed efficienza, debbono necessariamente essere svolte e coordinate in sede sovracomunale, e che perciò stesso vengono espressamente attribuite alla Città metropolitana. Sicché quest'ultima aggraverà alle normali funzioni amministrative spettanti alla Provincia anche quelle attribuite dalla legge regionale in sede di riparto.

Si dispone poi la delega al Governo ad emanare appositi decreti legislativi per la costituzione delle autorità metropolitane nelle aree già individuate e riordinate dalle Regioni, e su proposta di queste ultime. Infine, a sottolineare la particolare valenza che caratterizza la materia, la legge nazionale ha previsto che, nel caso di reiterata inerzia da parte delle regioni, il Governo può procedere in via sostitutiva a riordinare le circoscrizioni territoriali dell'area metropolitana.

Appare quindi evidente la profonda differenza dei modelli prescelti dal legislatore siciliano e da quello statale. Con il d.d.l. approvato, la Giunta regionale ha compiuto però una formalizzazione di tale discrasia, non più dovuta alla mera successione temporale tra le due normazioni.

In altre parole, si preferisce lasciare immutato il quadro normativo in materia, sancendo così una differenziazione di regime tra le aree metropolitane della Regione e quelle del resto del Paese. Quali allora le ragioni che hanno indotto il Governo regionale ad adottare siffatta soluzione?

Gli unici riferimenti alla disciplina delle aree metropolitane - che costituisce al contrario una delle novità di maggiore valenza della legge nazionale di riforma delle autonomie locali - sono esplicitate nella relazione che precede il disegno di legge, nell'art. 33, ed implicite-

tamente, nell'art. 40.

In particolare nella relazione al d.d.l. in esame si afferma testualmente che le norme relative alla disciplina delle aree metropolitane contenute nella l. n. 142 del 1990 vanno definite esempio paradigmatico di *"norme riguardanti materie sulle quali lo Statuto ha imposto, più che consentito, differenziazioni"*, infatti, *"il recepimento di tali norme determinerebbe una lesione statutaria. Il riferimento va fatto precipuamente alla Provincia regionale nel suo profilo istituzionale e dalle sue funzioni di autorità metropolitana, in coerenza con l'assorbimento da parte delle Province delle realtà istituzionali sovracomunali che deriva dalla sua natura consortile"*.

Prive di particolare rilievo, relativamente alla materia in esame, appaiono invece le disposizioni di cui all'art. 33 del d.d.l. (che estende le competenze delle Province regionali con funzioni di area metropolitana, anche alle tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti), si intende così semplicemente mutuare nella legislazione siciliana quanto disposto dall'art. 19, 2° co. della normativa nazionale; come pure il disposto dell'art. 40 (a tenore del quale vengono riaperti i termini per la costituzione delle Province regionali), che, considerata la precisa opzione per il modello *funzionale* (allo stato) effettuata dalla Regione siciliana nulla dovrebbe mutare al riguardo.

Può quindi dirsi che la riportata (e contorta) asserzione, contenuta nella relazione al d.d.l., manifesti la motivazione che ha determinato il Governo regionale a prescindere da una riforma della normativa contenuta negli artt. 19 e ss. della l.r. n. 9 del 1986. Di guisa che la scelta effettuata, *più che una precisa opzione politica a favore del modello funzionale, appare piuttosto una soluzione necessitata dall'art. 15 dello Statuto, che precluderebbe qualsiasi ipotesi di riorganizzazione dell'ente Provincia su base diversa dalla libera determinazione dei comuni.*

Ora, senza ripercorrere l'ampio dibattito che ha coinvolto autorevoli cultori del diritto e la stessa Corte costituzionale, non par dubbio che un'interpretazione meramente letterale della citata disposizione statutaria è ormai improponibile ed in questo senso si è mosso lo stesso legislatore regionale con quanto sancito dalla stessa l.r. n. 9 del 1986. Com'è noto, infatti, le attuali Province regionali non risultano affatto essere il frutto di una volontaria aggregazione tra Comuni. La l.r. n. 9 del 1986, proprio per evitare gli inconvenienti che paralizzarono già l'applicazione delle disposizioni in materia dell'O.R.E.L., ha

previsto che il semplice decorso del termine per la promozione di una diversa Provincia regionale, sarebbe equivalso "alla proposta di costituirsi in libero consorzio con i Comuni ricadenti entro l'ambito territoriale della disciolta Provincia e con il medesimo capoluogo" (art. 5, 5° co.). In questo modo il legislatore si è premunito contro l'incapacità (in effetti più che prevedibile) dei Comuni siciliani di realizzare differenti aggregazioni. Ha così trasformato il *mancato consenso* in tale direzione, in *silenzio-assenso* alla ricostituzione, sotto diverso nome, delle vecchie Province statali, che l'art. 15 dello Statuto che aveva peraltro provveduto a sopprimere.

Orbene, opporre all'adeguamento alla disciplina statale sulle aree metropolitane della normativa della Regione siciliana l'argomento che una siffatta soluzione contrasterebbe, in via di principio, con la previsione di cui al citato art. 15 dello Statuto è certamente in contraddizione, oltre che con le ormai assodate conclusioni della dottrina e le pronunce della Corte costituzionale, anche con quanto sancito dalla stessa legge istitutiva della Provincia regionale. La lettura della menzionata norma statutaria, alla luce dei principi sanciti dalla Costituzione, impone una profonda riconsiderazione dell'autonomia da questa attribuita ai Comuni, la cui endemica incapacità di giungere ad un accordo consortile non può certo condurre alla paralisi amministrativa delle più importanti Città della Sicilia, già abbondantemente provate da mali non dissimili da quelli che caratterizzano le grandi metropoli dei Paesi del terzo mondo, e che le collocano, nel contesto nazionale, ai più bassi livelli di vivibilità.

Bisogno di governo, di efficienza, di corrispondenza tra decisione e responsabilità, di superamento di una politica locale caratterizzata dalla frammentazione e dai veti incrociati, sono nodi che invero caratterizzano gran parte dei comuni siciliani, e che potrebbero essere plausibilmente risolti ove il legislatore regionale, congiuntamente alla riforma dell'ordinamento regionale degli enti locali, provvedesse a modificare l'attuale sistema elettorale in conformità alle conclusioni della commissione costituita ex art. 63 della l. r. n. 9 del 1986. Con particolare riferimento al regime delle aree metropolitane, nulla osterebbe a che, ove la Regione ritenesse di adottare la soluzione di tipo strutturale - certamente più consona alle necessità delle grandi aree urbane dell'Isola - equivalente a quella nazionale, si desse ai Comuni un termine per aggregarsi e costituire una Provincia regionale ricomprendente il territorio dell'area metropolitana. Spetterebbe poi alla

Regione costituire la Città metropolitana, scorporare i Comuni urbani dal mega-comune, accorpate quelli dell'*hinterland*, redistribuire le diverse funzioni tra i diversi livelli di governo, secondo la proposta dei Comuni dell'area. Nel caso in cui entro il termine concesso dalla legge non si giungesse ad un accordo tra detti Comuni, la Regione potrebbe procedere, in via autonoma, con legge a tale riorganizzazione. Al contrario, ritenere questa soluzione contrastante con lo Statuto equivarrebbe a revocare in dubbio la costituzionalità della citata disposizione dell'art. 5 della l. r. n. 9 del 1986.

La scelta del modello di area metropolitana operata dal legislatore regionale nel 1986, confermata anche dall'assenza di una sua (anche parziale) riforma nel contesto della d.d.l. presentato dalla Giunta, in considerazione delle osservazioni svolte, non può pertanto ritenersi necessitata. In questo senso va pure registrato che in atto tale disciplina è sostanzialmente priva di applicazioni concrete,

E' quindi essenziale che la riforma della normativa sulle aree metropolitane venga contemplata dal nuovo ordinamento regionale delle autonomie locali. Ciò, sia che si voglia ribadire l'opzione per il modello *funzionale*, ma in tal caso dovrà prevedersi oltre alla coincidenza tra territorio provinciale e quello della grande area urbana, l'istituzione delle municipalità. Sia che, più opportunamente, si adotti il modello *strutturale* di area metropolitana previsto dalla legge nazionale sull'ordinamento delle autonomie locali.

Un'ultima notazione va riservata alla peculiare situazione in cui verrà a trovarsi la Sicilia una volta costituite le Città metropolitane. Sarà infatti la Regione dotata in materia dei maggiori poteri, ma che contestualmente dovrà fare i conti con la più alta concentrazione di aree metropolitane del Paese (in nessun caso più di una per Regione). Peculiarità che certamente verrebbe accentuata nel caso in cui si riformasse in senso strutturale il modello di governo metropolitano accolto nella vigente legislazione regionale.

In conclusione, è auspicabile che nel corso dell'esame all'A.R.S. venga rivista la scelta della Giunta regionale di mantenere in vita un modello inadeguato al governo delle aree metropolitane siciliane. C'è in gioco non l'epilogo di una fumosa disputa dottrinale, o l'adeguamento ad una soluzione particolarmente "in voga". Si tratta piuttosto di restituire a circa metà dei cittadini siciliani amministrazioni metropolitane che possono coniugare (al meglio) efficienza amministrativa e partecipazione democratica.

