

9 DICEMBRE 2015

Un faticoso *parto* (all'esito di una non
meno travagliata *gestazione*):
il controverso ingresso delle Città
metropolitane ed il cenotafio delle
Province regionali in Sicilia

di Stefano Agsota

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina



Un faticoso *parto* (all'esito di una non meno travagliata *gestazione*): il controverso ingresso delle Città metropolitane ed il cenotafio delle Province regionali in Sicilia*

di Stefano Agosta

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Messina

Abstract: Miracolosamente scampate ad una serie di tentativi di soppressione, per così dire, nella culla, le Città metropolitane hanno fatto infine ingresso anche in Sicilia con la recente l.r. n. 15/2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*. Non particolarmente originali rispetto alle abolite Province regionali sul piano dell'autonomia, né su quello delle fonti, né, tanto meno, sotto il diverso profilo delle funzioni e delle risorse finanziarie di cui appaiono dotate, esse si segnalano soprattutto per la singolare *governance* che le caratterizza (con riferimento, in particolare, all'elezione del Sindaco metropolitano ed all'istituzione della Giunta metropolitana) nonché per talune peculiari previsioni in tema, rispettivamente, di compensi per gli amministratori e personale dipendente. Novità – queste appena succintamente enumerate – che sembrano nondimeno aver portato la neonata disciplina delle autonomie locali siciliane ben lontano dall'alveo diversamente tracciato in materia, a livello nazionale, dalla l. n. 56/2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*. Più di tanto non può dunque stupire che il Consiglio dei Ministri abbia assai recentemente (5 ottobre 2015) deciso di impugnare gran parte della normativa in commento, pur lasciando un timido spiraglio ad un eventuale ripensamento del ricorso proposto qualora i non pochi rilievi sollevati dovessero invece essere recepiti dall'Assemblea regionale siciliana.

* Articolo sottoposto a referaggio.



Sommario: **1.** *An e quomodo* di una riforma in bilico fino all'ultimo respiro. – **2.** La progressiva *cura di accrescimento* dell'ente metropolitano e la rinnovata architettura delle fonti locali. – **3.** La *governance* (ed il singolare *quadrilatero* istituzionale da essa disposto): l'Adunanza elettorale metropolitana ed il Sindaco metropolitano. – **4.** (*Segue*): la Giunta metropolitana, la Conferenza metropolitana e gli organismi di raccordo. – **5.** Le attribuzioni del nuovo livello metropolitano (all'indomani dello smembramento delle *ex* funzioni provinciali). Brevi considerazioni sul piano del *metodo*. – **6.** Qualche notazione sul piano del *merito*: le funzioni territoriali della Città metropolitana (proprie e conferite). – **7.** (*Segue*): le funzioni extraterritoriali dell'ente metropolitano e quelle concernenti la peculiare area geografica dello Stretto di Messina. – **8.** Le risorse disponibili e le prospettive per un (incerto) futuro.

1. An e quomodo di una riforma in bilico fino all'ultimo respiro

Con la recentissima l.r. n. 15/2015, *Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*, fanno il loro ingresso nell'agone delle autonomie territoriali siciliane (art. 1) i liberi Consorzi comunali di Palermo, Catania e Messina composti dai Comuni delle corrispondenti *ex* Province regionali i quali costituiscono le Città metropolitane (oltre ad i liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, a loro volta ricomprensenti i Comuni delle corrispondenti soppresse Province)¹.

Non poco faticosa e travagliata si è ad ogni modo dimostrata la *gestazione* (ed il successivo *parto*) del nuovo livello di governo siciliano, tanto nell'*an* quanto nel *quomodo* di esso. Con riferimento al primo, basti innanzitutto pensare a quel sub-emendamento (18 febbraio 2014)² subito volto all'integrale soppressione del suddetto ente: malamente impallinato su una disposizione talmente importante della nascita riforma, all'epoca il Governo regionale non aveva evidentemente fatto tesoro della precedente lezione, quando in effetti un primo *blitz* per affossare l'intero riordino delle autonomie locali siciliane era già stato tentato con un altro emendamento (soppressivo invece

¹ ... sui quali ultimi liberi Consorzi cfr., volendo, S. AGOSTA, *Tra scarsa fantasia della politica e non rimosse esigenze di riforma delle autonomie locali siciliane: l'imperdonabile peccato dei liberi Consorzi di Comuni*, in *Rivista AIC* n. 2/2015, 1 ss.

² ... presentato da Forza Italia ed approvato col voto segreto di quaranta deputati su settantaquattro presenti in aula: a votare contro l'introduzione delle Città metropolitane in Sicilia, nel segreto dell'urna, furono praticamente fra i dieci ed i sedici franchi tiratori provenienti dalla stessa maggioranza di centro-sinistra all'ARS.



dell'art. 1 sull'istituzione dei liberi Consorzi) rocambolescamente andato a vuoto con un risicato scarto di appena sei voti.

Inopinatamente già si tentava di sopprimere insomma, come suol dirsi, nella culla la neonata Città, peraltro in controtendenza con l'orientamento espresso su scala nazionale e, soprattutto, con la potenziale esclusione di quasi tre milioni di siciliani dall'accesso ai fondi comunitari (programmazione 2014-2020) offerto invece da tale forma istituzionale³. Un colpo mortale, dunque, quello così violentemente assestato ai nascenti enti metropolitani che ne avrebbe probabilmente (e definitivamente...) segnato la sorte se non molto tempo dopo (4 marzo 2014) il Movimento 5 Stelle e NCD non avessero infine resuscitato l'art. 7, l.r. n. 8, *Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane*, istitutivo dei livelli metropolitani di Palermo, Catania e Messina: ciò a condizione, però, che il perimetro della nuova Città non fosse limitato a quello degli originari Comuni capoluogo ma esteso almeno a quelli ricompresi nella rispettiva area metropolitana, lasciando fuori solo gli enti locali più piccoli (cui sarebbe dunque spettata la scelta se rimanere in esso oppure aderire al libero Consorzio di riferimento).

Sul diverso piano del *quomodo*, dunque, si assiste ad una progressiva dilatazione territoriale del livello territoriale in parola, rapidamente passato dall'estensione perimetrale del solo Comune capoluogo a quella dell'intera area metropolitana intorno ad esso tracciata dai dec. Pres. Reg. 10 agosto 1995, per giungere infine a coincidere coi più ampi confini dell'*ex* Provincia regionale siciliana. Sulla premessa che il territorio del nuovo ente intermedio dovesse *ab ovo* coincidere solo con quello del Comune capoluogo, l'originario ddl n. 662 del 6 dicembre 2013, *Istituzione e ordinamento delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo*, prevedeva, infatti, un allargamento a quello dei singoli Comuni della corrispondente area metropolitana che avessero spontaneamente inteso aderirvi. In tal caso, era sulla base di una libera intesa con i Comuni di Catania, Messina e Palermo (e con quelli afferenti alle rispettive aree metropolitane, previo parere di una serie di organi ritenuti rilevanti⁴ e su iniziativa dell'Assessore regionale alle autonomie locali ed alla funzione pubblica) che la Giunta regionale avrebbe approvato le proposte preliminari di perimetrazione del livello metropolitano dei

³ Stando alle ultime stime del prossimo ciclo di Programmazione 2014-2020, la riforma della Politica di Coesione dell'Unione Europea dovrebbe, difatti, consentire la mobilitazione di trecentoventicinque miliardi di euro proprio a favore di Regioni e Città comunitarie.

⁴ Si pensi, rispettivamente, alla Conferenza Regione-Autonomie locali, all'Unione Regionale Province Siciliane (URPS), all'Associazione Nazionale dei Comuni siciliani (ANCI Sicilia), al Commissario dello Stato, ai Prefetti di Catania, Messina e Palermo nonché ai dirigenti degli uffici giudiziari aventi sede nel territorio delle aree metropolitane



rispettivi capoluoghi palermitano, catanese e messinese⁵. Lungi dall'essere assolutamente libere e discrezionali, tali proposte avrebbero dovuto ad ogni modo obbedire ad un duplice, predefinito per legge e reciprocamente integrato, criterio⁶: personale (che, in altre parole, l'istituenda Città avesse, in base ai dati ISTAT relativi all'anno 2012, una popolazione residente non inferiore a duecentocinquantamila abitanti); oggettivo-funzionale (fosse in altri termini caratterizzato dall'aggregazione di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale *continuità* di insediamenti e presentasse un elevato grado d'*integrazione* in ordine ai servizi essenziali, all'attività economica, al sistema dei trasporti, ai caratteri ambientali ed ecologici e alle relazioni sociali e culturali).

Entro il termine di trenta giorni dalla ricezione di tale approvazione, i Consigli dei Comuni afferenti avrebbero potuto a loro volta deliberare l'adesione a tale proposta di istituzione: una volta recepite pure le ulteriori delibere comunali di adesione eventualmente trasmesse, l'Assessore regionale cit. avrebbe finalmente potuto predisporre la proposta definitiva di istituzione degli enti metropolitani e sottoporla all'Esecutivo regionale, il quale avrebbe a sua volta avuto a disposizione solo trenta giorni di tempo per approvarla. Le proposte definitivamente approvate, infine, sarebbero state adottate con decreto del Presidente della Regione e, successivamente, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale della Regione siciliana. Sarebbe stato da quel momento in poi che – lungi dallo sparire del tutto – i previsti cinquantadue Comuni delle tre Città metropolitane sarebbero appunto diventati Municipi metropolitani, perdendo taluni poteri e disponendo di un'autonomia assai più limitata⁷.

Con la l.r. n. 8 cit. il livello metropolitano andava incontro, per dir così, alla sua prima “cura di accrescimento” finendo per coincidere con il territorio dell'area metropolitana (equivalente ad un *quid plus* rispetto all'originaria estensione del Comune capoluogo ma, corrispondentemente, ad un *quid minus* a confronto con l'intero territorio provinciale). Nello sforzo di pervenire ad

⁵ Così, art. 2, comma 1, ddl n. 662 cit.

⁶ In tal senso, art. 2, comma 3, ddl n. 662, cit.

⁷ Diversamente da quella siciliana, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione all'ente metropolitano, la disciplina nazionale di cui all'art. 1, comma 6, l. n. 56 cit., fa salva l'iniziativa dei Comuni – *ivi* compresi quelli capoluogo delle Province limitrofe – *ex* art. 133, comma 1, Cost.: qualora la Regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto art. 133, esprima parere contrario alle proposte comunali, è il Governo che si impegna a promuovere un'intesa tra Regione e Comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa – sentita la relazione dei Ministri per gli affari regionali e dell'Interno nonché il parere del Presidente della Regione – spetterà al Consiglio dei Ministri approvare e successivamente presentare al Parlamento il ddl di modifica territoriale di Province e Città metropolitane, a norma dell'art. 133, comma 1, Cost.



un'equilibrata sintesi tra le istanze emergenti *dal basso* (delle singole dimensioni comunali, cioè) e le esigenze unitarie provenienti invece *dall'alto* (e, segnatamente, dal Governo regionale), tale disciplina contemplava quindi in capo ai singoli Comuni una certa fluidità di movimento tra la Città metropolitana, il libero Consorzio di appartenenza ovvero uno limitrofo (ispirata ad una logica maggiormente assembleare di quanto non accadesse nell'originaria stesura): così, ai Comuni ricompresi entro il confine dell'area metropolitana – con deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza assoluta dei componenti – veniva consentito di restarvi ovvero distaccarsi da essa per aderire al libero Consorzio di appartenenza, a condizione che fosse esistita la c.d. continuità territoriale⁸; specularmente, i Comuni automaticamente ricompresi nel più ampio libero Consorzio di origine (coincidente col territorio dell'*ex* Provincia regionale), con deliberazione dell'assemblea comunale adottata ad una maggioranza più alta dei componenti (due/terzi) avrebbero parimenti potuto decidere di distaccarsi da esso per aderire al relativo ente metropolitano oppure ad un Consorzio contiguo sempre a condizione che fosse mantenuta la predetta continuità di territorio⁹.

La delibera del Consiglio comunale – fosse essa di distacco dall'originario livello metropolitano per aderire al libero Consorzio di appartenenza che viceversa – doveva quindi essere trasmessa all'Assessorato regionale cit. per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui alla l.r. n. 8 cit.: al ricorrere di essi, l'Assessore cit. avrebbe compilato un elenco pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana e nel sito istituzionale¹⁰; ad un futuro disegno di legge governativo¹¹ sarebbe infine spettato di individuare i territori delle Città metropolitane, prevedendo le eventuali modifiche territoriali conseguenti all'applicazione delle disposizioni della disciplina in commento¹².

⁸ Cfr., art. 9, comma 1, primo periodo, l.r. n. 8, cit.

⁹ Sul punto, art. 9, comma 1, secondo periodo, l.r. n. 8, cit.

¹⁰ Così, art. 9, comma 2, l.r. n. 8, cit.

¹¹ In questo modo, art. 2, comma 6, l.r. n. 8, cit.

¹² In oggetto, art. 9, comma 3, l.r. n. 8, cit.: ciò ovviamente a patto che il ddl in parola si fosse limitato al mero recepimento delle delibere comunali e non pure ad una sostanziale alterazione di esse (nel qual caso potendosi, casomai, configurare persino una frode della volontà comunale legittimamente espressa nonché una violazione dell'autonomia comunale costituzionalmente protetta dall'art. 114 Cost.).

2. La progressiva cura di accrescimento dell'ente metropolitano e la rinnovata architettura delle fonti locali

è, ad ogni modo, con la l.r. n. 15 cit. che l'ente metropolitano raggiunge infine lo *zenit* della propria parabola di progressivo ampliamento, andando ad esattamente coincidere con gli originari confini dell'*ex* Provincia regionale: viene così opportunamente corretta la precedente previsione di cui all'art. 7, comma 2, l.r. n. 8 cit., la quale – spartendo invece l'*ex* territorio provinciale palermitano, etneo e peloritano tra area del livello metropolitano e corrispondente libero Consorzio – per una singolare eterogenesi dei fini (e a dispetto delle tanto sbandierate dichiarazioni della politica in merito alla necessaria *spending review*...) anziché drasticamente ridurre il numero degli enti di area vasta finiva per inopinatamente aumentarlo. Ciò evidentemente perché tale iniziale suddivisione territoriale si poneva macroscopicamente in contrasto con quanto diversamente previsto, a livello nazionale, dall'art. 1, comma 6, l. n. 56/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, il quale invece disponeva che il territorio metropolitano dovesse necessariamente coincidere con quello della Provincia omonima.

Ad oggi, i ben dodici iniziali enti di area vasta previsti dalla l.r. n. 8 cit.¹³ (più quelli consortili eventualmente da costituire...) vengono dall'ARS ridotti quindi a nove, rappresentati dai sei liberi Consorzi di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e dai tre livelli metropolitani di Palermo, Catania e Messina: viene, altresì, previsto che i Comuni di Gela, Niscemi e Piazza Armerina (che avevano deliberato di aderire al libero Consorzio comunale di Catania *ex* artt. 2 e 9, l.r. n. 8 cit.) e quello di Licodia Eubea (che aveva invece aderito a quello ragusano) entro tre mesi dall'entrata in vigore della l.r. n. 15 cit. possano aderire – con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza assoluta dei componenti – rispettivamente alla Città metropolitana di Catania ed al libero Consorzio comunale di Ragusa¹⁴.

Quale ente territoriale di area vasta, quello metropolitano nasce dotato di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito del proprio Statuto e dei conseguenti regolamenti nonché delle leggi regionali e statali di coordinamento della finanza

¹³ I nove liberi Consorzi di Palermo, Catania, Messina, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani, cioè, più le tre Città metropolitane di Palermo, Catania, Messina.

¹⁴ Così, art. 44, comma 1, l.r. n. 15 cit. il quale – nell'ipotesi della conseguente variazione territoriale – prosegue disponendo a carico del Governo della Regione (comma 2) la presentazione all'Assemblea regionale siciliana del disegno di legge recante le modifiche territoriali ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane.



pubblica¹⁵, nel mosaico riformatore del legislatore siciliano evidentemente rappresentando – al più alto ed intenso grado – l’indissolubile vincolo che fisiologicamente collega il territorio metropolitano (in quanto espressivo degli interessi della comunità su di esso stanziata) al governo di esso: nei suoi tratti più salienti, perciò, non è che essa appaia dunque assai distante dall’appena rimpiazzato livello provinciale, considerato che pure l’odierna Città metropolitana – alla stregua del tanto vituperato predecessore¹⁶ – è comunque espressione delle comunità operanti nella dimensione sovracomunale, come tali storicamente integrate (o suscettibili di integrazione) intorno ad un unico polo di direzione. Allo scopo di consentire l’organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree (nonché l’elaborazione ed attuazione di una comune programmazione economica e sociale) anche l’ente metropolitano deve fisiologicamente realizzare, difatti, l’autogoverno della comunità metropolitana sovrintendendo, nel quadro della programmazione regionale, al coordinamento, alla pianificazione, alla programmazione ed al controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti, di sviluppo economico e di digitalizzazione, secondo i principi di sostenibilità, competitività e coesione¹⁷.

Passando alla nomenclatura delle nuove fonti locali – che dovrebbe pur sempre sorreggere il neonato livello metropolitano sul piano normativo – il compromesso politico raggiunto “al ribasso” sulla l.r. n. 8 cit. ha evidentemente preferito lasciare dietro di sé una serie di zone ambigue ed indistinte che bene si sarebbe invece fatto a dissipare sin da subito: in questa direzione, è quindi venuta opportunamente in soccorso la l.r. n. 15 cit. con una minuta disciplina dello Statuto della Città metropolitana. Proposto alla Conferenza metropolitana dalla Giunta metropolitana ed approvato (e modificato) a maggioranza assoluta¹⁸, esso fisiologicamente eredita il ruolo già spettante all’*ex* Statuto provinciale il quale, similmente al primo, veniva pure adottato dal Consiglio provinciale (su progetto della Giunta provinciale) a maggioranza di due terzi dei componenti, nei primi due scrutini, e, dopo il secondo, a maggioranza assoluta: a differenza di quello metropolitano, tuttavia, la l.r. n. 9 cit. prevedeva l’obbligo per la Giunta di sottoporre il progetto di Statuto

¹⁵ Cfr. art. 1, comma 3, primo periodo, l.r. n. 15 cit.

¹⁶ In tal senso, emblematicamente, l’art. 4, l.r. n. 9/1986, istitutiva del libero Consorzio dei Comuni denominato «Provincia regionale».

¹⁷ ... sulla falsariga dell’art. 1, comma 2, l. n. 56, cit., quando – a proposito delle c.d. finalità istituzionali generali – discorre di «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

¹⁸ Sul punto, art. 3, comma 2, l.r. n. 15 cit.



provinciale ai Comuni ricadenti nell'*ex* Provincia i quali – entro trenta giorni dalla ricezione – avrebbero potuto formulare, mediante proprie delibere consiliari, osservazioni e proposte di modifica¹⁹.

Nell'ambito dei principi fissati dalla legge regionale, lo Statuto metropolitano pone le norme fondamentali di organizzazione dell'ente, specifica le attribuzioni già legislativamente tratteggiate degli organi (assicurando, in particolare, il rispetto della parità di genere e la garanzia/partecipazione delle opposizioni) oltre che disciplinare i rapporti tra i Comuni e le Unioni comunali comprese nel territorio metropolitano e l'utilizzo degli immobili metropolitani a favore dei Comuni che ne fanno parte, e viceversa. La normativa statutaria assicura, poi, la partecipazione di cittadini e stranieri residenti entro i confini metropolitani nonché comunità locali alle decisioni di loro specifico interesse²⁰ ed individua – compatibilmente con le disposizioni regionali – sistemi di controllo interno allo scopo di garantire il funzionamento del livello di area vasta secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa²¹.

A completamento del quadro appena tratteggiato, male non si è fatto infine ad introdurre la previsione dei regolamenti metropolitani, da adottare “a cascata” almeno in funzione attuativo-integrativa del predetto Statuto: ad esempio, in tema di ordinamento degli uffici, esercizio delle funzioni e gestione dei servizi, definizione della struttura organizzativa della Città, organismi di partecipazione, entrate in generale ed in materia tributaria, procedimenti amministrativi, controlli interni e contabilità, ecc.²². Per come appare strutturata, in ogni caso, anche quella che sarebbe dovuta essere la rinnovata architettura delle fonti non è che francamente si discosti poi molto dal precedente *tandem* Statuto provinciale/regolamenti provinciali: col primo impegnato a definire –in armonia con le disposizioni della legge regionale – le norme fondamentali relative all'organizzazione ed al funzionamento della Provincia regionale, i modi e le forme del controllo e della partecipazione popolare alla vita di quest'ultima (mediante referendum, iniziativa popolare ed altri strumenti di consultazione e di democrazia diretta) nonché quelli di partecipazione dei Comuni (singoli o associati) all'esercizio delle funzioni provinciali²³; ed i secondi tradizionalmente impiegati

¹⁹ In oggetto, art. 23.

²⁰ ... disciplinando, ad esempio, il complesso degli istituti di partecipazione dei cittadini, *ivi* compresi il referendum abrogativo, consultivo e propositivo, l'iniziativa popolare di deliberazioni, l'istruttoria pubblica di provvedimenti di interesse generale e le forme di democrazia partecipativa.

²¹ Così, art. 3, comma 1, l.r. n. 15 cit.

²² Cfr., art. 3, comma 4, l.r. n. 15 cit.

²³ In tal senso, art. 22, l.r. n. 9 cit.



– armonicamente con le disposizioni legislative e statutarie – per la disciplina delle funzioni dell’ente intermedio e delle relative modalità di esplicazione²⁴ (si pensi, tra le altre, all’organizzazione e funzionamento di *ex* Consiglio provinciale²⁵ ed *ex* Giunta provinciale nonché all’organizzazione degli uffici e la pianta organica del personale, le modalità di gestione dei servizi, le aziende provinciali, ecc.).

3. La *governance* (ed il singolare quadrilatero istituzionale da essa disposto): l’Adunanza elettorale metropolitana ed il Sindaco metropolitano

A parte gli accennati rilievi relativi alla sua formale istituzione ed alle fonti, nondimeno, è ovviamente sul cruciale piano della *governance* e delle funzioni ad esso spettanti che più agevolmente può ovviamente toccarsi con mano la reale consistenza del nuovo livello metropolitano, seppur nell’assordante silenzio inizialmente mantenuto dalla l.r. n. 8 cit. Affatto consapevole delle difficoltà conseguenti al loro primo materiale avvio, l’originario ddl n. 662 cit. in tal senso prevedeva una procedura, per così dire, “a due velocità” che avrebbe dovuto consentire la transizione alle suddette Città nella maniera più indolore e meno traumatica possibile.

Organi provvisori dell’ente metropolitano sarebbero in un primo momento stati il Sindaco, la Giunta e la Conferenza metropolitana: all’atto dell’istituzione del livello metropolitano, il primo sarebbe stato di diritto l’attuale Sindaco del Comune, rispettivamente, di Palermo, Catania e Messina; la seconda sarebbe stata nominata (e revocata) dallo stesso Sindaco, esercitando le funzioni che la legge già attribuiva alla Giunta provinciale; la terza – costituita dallo stesso Sindaco metropolitano, che la presiedeva, e da quelli dei Comuni ricompresi nel territorio della Città metropolitana – avrebbe svolto, invece, le funzioni legislativamente attribuite all’*ex* Consiglio provinciale (deliberando a maggioranza qualificata dei due/terzi dei propri componenti che avessero rappresentato almeno il cinquanta per cento della popolazione residente).

Sarebbe stato solo nella successiva fase del periodo transitorio che la Conferenza metropolitana (composta dai Sindaci dei Comuni metropolitani che avrebbero eletto fra di loro il Presidente e l’ufficio di Presidenza) avrebbe potuto deliberare²⁶ mentre Sindaco e Giunta metropolitana

²⁴ Sul punto, art. 24, l.r. n. 9 cit.

²⁵ ... con precipuo riferimento, ad esempio, alle attribuzioni della Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, alla suddivisione in gruppi dei componenti il Consiglio, alla istituzione di commissioni permanenti nonché all’esame delle proposte di deliberazione, mozioni, interpellanze e interrogazioni.

²⁶ ... sempre a maggioranza dei due/terzi dei propri componenti rappresentanti almeno il cinquanta per cento della popolazione residente.



avrebbero esercitato le funzioni previste per legge e per Statuto metropolitano. Sempre a far data dall'inizio della suddetta fase di entrata a pieno regime, la Conferenza avrebbe quindi provveduto alla sistemazione dei rapporti finanziari ed al trasferimento delle risorse e del patrimonio delle *ex* Province regionali al nuovo ente metropolitano (ed ai liberi Consorzi) nonché al trasferimento al livello metropolitano delle cruciali funzioni concernenti l'edilizia residenziale pubblica ancora svolte dagli Istituti autonomi case popolari competenti per territorio.

Di tutto ciò, ad ogni modo, nell'art. 11, l.r. n. 15 cit. che istituisce gli organi della Città metropolitana non vi è più traccia. A saltare subito all'occhio, casomai, è l'aggiunta²⁷ della c.d. Adunanza elettorale all'originaria triade metropolitana Sindaco-Giunta-Conferenza (organi tutti accomunati dall'elezione di secondo livello e dalla gratuità, nei quali la cessazione dalla carica ricoperta nel Comune di appartenenza comporta necessariamente quella dalla carica ricoperta nell'ente metropolitano): composta dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni appartenenti al livello metropolitano – ed allargata ai Presidenti dei consigli circoscrizionali del capoluogo – è ad essa che spetta di eleggere Sindaco e Giunta metropolitani così come, specularmente, di approvare la mozione di sfiducia nei confronti del primo. Presentata da almeno un quinto dei componenti della Conferenza (rappresentanti almeno un quinto della popolazione della Città metropolitana) tale mozione appare comunque “razionalizzata”, al fine di garantire un minimo di stabilità ai vertici politico-istituzionali della Città: posta difatti in votazione all'Adunanza elettorale dopo non meno dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione, essa risulta approvata solo con la maggioranza assoluta dei voti; in ogni caso, l'eventuale mozione di sfiducia non potrà essere presentata prima di due anni dall'elezione del Sindaco metropolitano, né per più di due volte a distanza di almeno un anno durante il medesimo mandato.

Grazie pure all'ampia base elettorale su cui poggia il proprio mandato, ben pochi dubbi possono quindi aversi a proposito del fatto che è senz'altro il Sindaco l'organo più dotato del nuovo ente metropolitano, avendo la l.r. n. 15 cit. saggiamente provveduto – come visto – a colmare le vistose lacune lungo la strada lasciate invece aperte dalla l.r. n. 8 cit. a proposito delle modalità elettive e delle funzioni sindacali. Le prime in particolare (e, probabilmente, non a caso...) sono state al centro di un acceso scontro che le ha viste rapidamente passare dall'iniziale progetto di automatica conversione degli attuali Sindaci di Palermo, Catania e Messina in quelli dei rispettivi livelli metropolitani alla proposta finale di elezione mediante la nuova Adunanza, passando attraverso

²⁷ ... ai sensi dell'art. 17, l.r. n. 15 cit.



l'intermedio disegno dell'elezione da parte del ristretto collegio dei Sindaci: con riferimento a quest'ultima in particolare, il sub-emendamento governativo che demandava alla Conferenza metropolitana l'elezione del Sindaco metropolitano a maggioranza assoluta dei propri membri (che avessero rappresentato almeno il cinquanta per cento della popolazione residente nel territorio metropolitano), presentato prima della votazione dell'aula, era stato subito ritirato, con la conseguenza di rinviare la questione alla futura legge regionale di successiva approvazione *ex art.* 8, comma 3, l.r. n. 8 cit. Rimaneva ad ogni modo l'ovvia considerazione che una base elettorale "allargata" a Consiglieri dei Comuni aderenti al recente ente di area vasta e Presidenti dei consigli circoscrizionali oltre i Sindaci avrebbe garantito al futuro primo cittadino – nelle competenze più somigliante, come si sta per vedere *infra*, ad un super-Presidente della Provincia – una legittimazione assai più ampia di quanto non ne avesse consentito una "ristretta" ai soli Sindaci delle stesse realtà comunali.

Sul piano funzionale, come si anticipava il Sindaco appare dotato di un ventaglio di attribuzioni in tutto e per tutto simile a quello di cui godeva l'*ex* Presidente provinciale ai sensi della l.r. n. 9 cit., a partire da quelle che – per comodità espositiva – potrebbero qualificarsi come proprie: le quali non sono solo quelle di rappresentare legalmente, cioè, la Città metropolitana, di convocare la Giunta, la Conferenza e l'Adunanza, di presiedere le prime due, e di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti²⁸ ma, pure, di nominare (tra i componenti della Giunta metropolitana) un Vicesindaco che lo sostituisca nei casi di assenza o impedimento²⁹, il Segretario metropolitano ed i responsabili degli uffici e dei servizi; di attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e (entro limiti rigidamente prefissati) quelli di collaborazione esterna e consulenza³⁰; di assegnare e revocare (con provvedimento motivato) deleghe ai componenti della Giunta, nel rispetto del principio di collegialità e dello Statuto metropolitano³¹; di presentare alla Conferenza una relazione semestrale sullo stato di attuazione degli atti programmatici e sull'attività svolta³²; nonché, infine, di compiere tutti gli atti di amministrazione che non siano legislativamente o

²⁸ Così, art. 12, comma 1, l.r. n. 15 cit.

²⁹ Cfr., art. art. 12, comma 2, l.r. n. 15 cit.

³⁰ ... i quali non possono comunque superare le due unità né prevedere un compenso superiore al 50 per cento di quello spettante ai dirigenti di prima nomina (art. 12, comma 4, secondo e terzo periodo, l.r. n. 15 cit.).

³¹ In tal senso, art. 12, comma 3, l.r. n. 15 cit.

³² Sul punto, art. 12, comma 5, l.r. n. 15 cit.



statutariamente attribuiti ad altri organi del livello metropolitano, al Segretario o ai dirigenti³³. A tali funzioni c.d. proprie potrebbero, quindi, essere affiancate quelle al Sindaco direttamente *delegate* dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti metropolitani ovvero il compito di sovrintendere altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla stessa Città metropolitana. A parte il rinnovato sistema elettivo di secondo grado, insomma, per il resto l'organo in commento – sotto (neanche poi tanto) mentite spoglie – non rappresenterebbe altro che l'epigono del suo predecessore alla presidenza dell'*ex* Provincia: potendo ad esempio esercitare, con riferimento al territorio metropolitano, tutte le funzioni che le leggi dello Stato o della Regione attribuiscono a quest'ultimo senza tuttavia disperdere, strada facendo, le tradizionali competenze sindacali *tout court* quali il coordinamento dei servizi territoriali la cui responsabilità è affidata dalla legislazione dello Stato ai Comuni (come ufficiale del Governo dello Stato) ovvero il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti (quale rappresentante della comunità locale).

4. (Segue): la Giunta metropolitana, la Conferenza metropolitana e gli organismi di raccordo

Con riferimento all'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti, la stessa l. n. 142/1990 già riconosceva al Sindaco tale potere in materia di sanità, igiene, edilizia e polizia locale, al precipuo scopo di prevenire (o eliminare) gravi minacce per l'incolumità dei cittadini³⁴. Tale, già incisiva, possibilità veniva poi persino triplicata col D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) il quale, rispettivamente, la attribuiva³⁵: per le emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale³⁶; al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciassero l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana³⁷; nonché, infine, nelle emergenze del traffico, dell'inquinamento atmosferico o acustico ovvero quando (a causa di circostanze straordinarie) si fossero verificate particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana³⁸. Il complicato intreccio della disciplina del 1990 con

³³ In oggetto, art. 12, comma 4, primo periodo, l.r. n. 15 cit.

³⁴ Così, art. 38, comma 2.

³⁵ Per le considerazioni che seguono cfr., se si vuole, S. AGOSTA, *Il potere d'ordinanza contingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella, Torino, 2011, 197 ss.

³⁶ Cfr., art. 50, comma 5.

³⁷ In tal senso, art. 54, comma 4.

³⁸ ... potendo «modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio»: così, art. 54, comma 6 (nel primo caso, espressamente discorrendo il testo di «ordinanze contingibili e urgenti» e, solo nel secondo e terzo, di



quella del 2000 – probabilmente fra le prime sperimentazioni legislative *in vivo* circa le effettive ricadute del principio di sussidiarietà a livello locale – già pareva invero testimoniare la preferenza per il rappresentante della comunità territoriale quale autorità più vicina ai cittadini: solo in caso di *insufficienza* (necessità di richiedere l'intervento della forza pubblica), di *inadempienza* (non adozione dei provvedimenti da parte del Sindaco), a motivo della *dimensione dell'emergenza* (necessità dell'intervento di Regioni e Stato) ovvero *per la realizzazione di un coordinamento*, sarebbe difatti intervenuta un'autorità espressiva di un livello di governo superiore³⁹.

Composta da un numero variabile di elementi (da quattro ad otto in proporzione alla popolazione dei Comuni compresi in ciascuna Città metropolitana)⁴⁰ eletti dall'Adunanza elettorale metropolitana da un elenco di candidati scelti dal Sindaco metropolitano tra i Sindaci, i Presidenti dei Consigli circoscrizionali del Comune sede dell'ente metropolitano ed i Consiglieri comunali, in carica, dei Comuni appartenenti al livello di area vasta⁴¹, la Giunta metropolitana fisiologicamente costituisce l'organo esecutivo della Città metropolitana nella cornice delle attribuzioni delineate dallo Statuto metropolitano⁴²: temperata dunque dal nuovo testo la disposizione che invece prevedeva che essa fosse nominata direttamente dal Sindaco metropolitano e composta dal Vicesindaco e da un numero di assessori – statutariamente stabilito – comunque non superiore a nove. Per espressa previsione legislativa⁴³, la Giunta dispone del potere di proposta alla Conferenza metropolitana del citato Statuto e dei bilanci (di previsione, consuntivi e pluriennali) per la loro approvazione: nondimeno, pure in assenza di formali indicazioni in tal senso, pochi dubbi possono in effetti nutrirsi sul fatto che essa debba fisiologicamente coadiuvare il Sindaco nella gestione dell'ente metropolitano, compiendo tutti gli atti di governo non statutariamente riservati alla

adozione «con atto motivato» di più generici «provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento»).

³⁹ Sul punto part. G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, IV, Napoli 2008, 1969.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 16, comma 2, l.r. n. 15 cit., difatti, la Giunta metropolitana risulta variamente composta da quattro, sei ovvero otto elementi a seconda se la popolazione residente della Città metropolitana sia pari a cinquecentomila abitanti, superiore a cinquecentomila ma inferiore ad un milione di abitanti ovvero pari o superiore ad un milione di abitanti.

⁴¹ In oggetto, art. 16, comma 3, l.r. n. 15 cit.

⁴² Così, art. 16, comma 1, l.r. n. 15 cit.

⁴³ Cfr., art. 16, commi 8 e 9, l.r. n. 15 cit.



Conferenza, né ricadenti nelle competenze (legislativamente o dallo Statuto previste) del Sindaco medesimo o degli organi di decentramento⁴⁴.

Dell'originario *tandem* Consiglio metropolitano (composto da trentacinque Consiglieri eletti contestualmente al primo cittadino)-Conferenza metropolitana (formata dai Presidenti dei municipi), quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del livello di area vasta ad oggi non rimane infine che la sola seconda: composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana⁴⁵, essa ha il cruciale compito di garantire la partecipazione delle singole realtà comunali ai processi decisionali dell'ente metropolitano. Approvando difatti a maggioranza assoluta dei propri membri⁴⁶ lo Statuto ed i bilanci proposti dalla Giunta, i regolamenti, i piani ed i programmi⁴⁷, la Conferenza si ritroverebbe in pratica ad assolvere – sebbene “in scala ridotta” – quei compiti che più ampiamente già incombevano all'*ex* Consiglio provinciale⁴⁸, partecipando alla

⁴⁴ ... affatto dissimilmente, cioè, da quanto già facesse l'*ex* Giunta provinciale nei confronti dell'*ex* Presidente della Provincia ai sensi dell'art. 23, l.r. n. 26/1993, *Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del Presidente della provincia regionale. Norme per l'elezione dei Consigli delle Province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al TU approvato con DPR n. 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7.*

⁴⁵ In tal senso, art. 8, comma 1, lett. a), l.r. n. 8, cit. e art. 15, comma 1, l.r. n. 15 cit.

⁴⁶ Originariamente si prevedeva invece quella dei due/terzi dei componenti che rappresentassero almeno il cinquanta per cento della popolazione residente.

⁴⁷ Sul punto, art. 15, commi 2 e 3, l.r. n. 15 cit. Assai più lungo ed analitico appariva, in tal senso, l'elenco delle competenze definito dal ddl n. 546, *Istituzione e ordinamento delle Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo* (18 settembre 2013), ai sensi del quale sarebbe invece spettato alla Conferenza il compito di: a) approvare lo Statuto e i regolamenti; b) determinare i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi; c) approvare il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori pubblici; d) approvare il bilancio annuale e pluriennale, le relative variazioni, il rendiconto; e) effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio di bilancio; f) riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio; g) approvare i piani territoriali ed urbanistici; h) approvare le convenzioni con gli altri enti territoriali e quelle per la costituzione e modificazione di forme associative; i) approvare le norme sul funzionamento degli istituti di partecipazione; l) approvare le norme sull'organizzazione dei pubblici servizi; m) approvare l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; n) approvare la contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari; o) approvare le spese che avessero impegnato i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo; p) eleggere i revisori dei conti.

⁴⁸ ... cui però – oltre all'approvazione degli Statuti dell'ente e delle aziende speciali, dei regolamenti e dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, dei programmi, delle relazioni previsionali e programmatiche, dei piani finanziari e dei programmi di opere pubbliche, dei bilanci annuali e pluriennali, delle relative variazioni, degli storni tra capitoli appartenenti a rubriche diverse del bilancio, dei conti consuntivi, dei piani territoriali ed urbanistici, delle eventuali deroghe ad essi e dei pareri da rendere nelle suddette materie – veniva pure riconosciuta, ai sensi dell'art. 20, l.r. n. 26 cit., la competenza ad approvare la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale (con le piante organiche e le relative variazioni), le convenzioni con i Comuni, la costituzione e la modificazione di forme associative, le proposte e pareri riguardanti modifiche territoriali nell'ambito della Provincia, l'affidamento di attività e servizi mediante convenzione, l'assunzione



definizione, all'adeguamento e alla verifica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli Assessori metropolitani⁴⁹.

Irrimediabilmente eclissatasi l'originaria previsione di una Conferenza *ad hoc* (Regione-Città metropolitane) quale *pendant* del quadrilatero istituzionale appena tracciato, attualmente non rimane che l'integrazione alla preesistente Conferenza Regione-autonomie locali con l'ingresso dei Sindaci metropolitani ed i Presidenti dei liberi Consorzi comunali in luogo degli *ex* Presidenti, *ex* Vicepresidenti ed *ex* Capigruppo consiliari delle dismesse Province regionali⁵⁰: incardinato presso l'Assemblea regionale siciliana, tale organo è costituito pure dai Sindaci, dai Vice-sindaci e dai Presidenti dei gruppi consiliari dei Comuni ed esteso alla partecipazione di rappresentanti delle associazioni di enti e amministratori locali. Convocato dal Presidente dell'ARS, che lo presiede, esso si riunisce ordinariamente ogni due anni (il 15 maggio) – ed in linea straordinaria per motivi urgenti e di particolare importanza generale – per discutere la relazione presentata dal Presidente della Regione sul c.d. stato della Regione e sulle linee di programmazione della spesa, a conclusione della seduta approvando una risoluzione di intenti e di proposte. Istituita presso la menzionata Conferenza Regione-autonomie locali con dec. del Presidente della Regione (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica), la predetta Conferenza Regione-Città metropolitana avrebbe invece goduto di una piattaforma di partenza necessariamente più ristretta rappresentata dal Presidente della Regione od un suo delegato (che l'avrebbe presieduta), dall'Assessore regionale alle Autonomie Locali ed alla Funzione Pubblica e da quello per l'economia nonché dai Sindaci delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina e, su invito, dai responsabili delle strutture regionali istituzionalmente competenti (i quali, in ogni caso, avrebbero prestato all'assemblea il necessario supporto tecnico e conoscitivo).

diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi e la partecipazione dell'ente a società di capitali, l'istituzione e l'ordinamento dei tributi e la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi, gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, la contrazione dei mutui e l'emissione dei prestiti, le spese che avessero impegnato i bilanci per gli esercizi successivi (ad esclusione di quelle relative alla locazione di immobili ed alla somministrazione e fornitura al Comune o alla Provincia di beni e servizi a carattere continuativo) nonché l'autorizzazione ad avvalersi di modalità di gara diverse dai pubblici incanti, in materia di lavori pubblici o di pubbliche forniture.

⁴⁹ ... modalità e periodicità di tali cruciali interventi dovendo essere definite già nel regolamento interno di essa, seppure non possa sin da subito escludersi un obbligo di relazione annuale sulla propria attività da parte della Giunta nei suoi confronti.

⁵⁰ In oggetto, art. 26, l.r. n. 15 cit.



5. Le attribuzioni del nuovo livello metropolitano (all'indomani dello smembramento delle ex funzioni provinciali). Brevi considerazioni sul piano del metodo

Quale organo di raccordo tra ambiti territoriali dalle competenze necessariamente integrate, alla citata Conferenza Regione-autonomie locali sarebbero quindi demandati i compiti di coordinamento delle politiche locali nel territorio della Regione e quelli d'informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del Governo regionale incidenti sulle funzioni (proprie o delegate) degli enti metropolitani; ad essa potrebbero poi essere attribuiti, altresì, la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse da parte della Regione ai livelli metropolitani.

In tale ultimo senso – d'intesa, appunto, con la predetta Conferenza – entro tre mesi dalla propria entrata in vigore la l.r. n. 15 cit. prevede (art. 25) altresì l'istituzione e la definizione delle modalità operative di un Osservatorio regionale per l'attuazione della legge con dec. Ass. reg. per le autonomie locali cit.⁵¹: composto dai Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dai Sindaci metropolitani, dai rappresentanti dell'ANCI Sicilia, dell'URPS, delle associazioni delle autonomie locali e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative, ad esso dovrà innanzitutto essere garantito un flusso costante di informazioni al fine – entro tre mesi dall'insediamento degli organi degli enti di area vasta – di svolgere una ricognizione delle entrate e delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite ad essi nonché di definire i criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali (anche sulla base di parametri perequativi di natura economicodemografica).

Quasi inutile a questo punto dire che – dovendo necessariamente riassumere un passaggio che meriterebbe assai più spazio di quanto adesso non ve ne sia a disposizione – in tema di rapporti tra i nuovi livelli di governo siciliani di grande giovamento per il futuro potrebbe quindi rivelarsi il dispiegamento (nella massima estensione possibile) del tradizionale ventaglio di raccordi fisiologicamente riconducibili allo strumentario della leale collaborazione. In astratto, non è mai naturalmente possibile predefinire con qualche pretesa di completezza né la quantità né, tantomeno, la qualità dei raccordi cooperativi sia tra Stato e Regioni che, soprattutto, tra Regione ed enti locali (ciò a motivo del fatto che, nella stragrande maggioranza dei casi, essi nemmeno

⁵¹ ... in coerenza, rispettivamente, con l'accordo tra Governo nazionale e Regioni sancito nella seduta della Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014 ed DPCM del 26 settembre 2014.



ricevono espressa formalizzazione): ciononostante, almeno una *summa divisio* tra di essi sarebbe sempre possibile farla tra collegamenti per così dire *organici* – costituiti, appunto, da organismi collegiali che vedono la partecipazione di rappresentanti dei rispettivi poteri regionali ed infraregionali – ovvero *procedimentali* (vale a dire consistenti in una serie di atti peculiari quali informazioni reciproche, pareri ed intese)⁵². Così anche in Sicilia è auspicabile che entrino fruttuosamente a regime tanto la Conferenza adesso integrata che l'Osservatorio cit., veramente contando ai fini dell'integrale rispetto del valore dell'autonomia solo che i provvedimenti aventi valenza unificante sull'intero territorio regionale siano la risultante di un procedimento inclusivo e variamente concertato con tutte le autonomie territoriali.

Sul piano funzionale (e, per ovvie ragioni di spazio, semplificando molto...) con l.r. n. 15 cit. si assiste in pratica allo smembramento dell'originario nucleo di *ex* funzioni provinciali su tre diversi livelli rispettivamente corrispondenti a quello regionale, di area vasta ovvero comunale, con la possibilità per la Regione – entro i limiti delle proprie competenze statutarie e nel rispetto del suddetto principio di leale cooperazione – di potersi sempre sostituire agli organi intermedi e dei Comuni nel compimento di atti obbligatori (ai sensi della normativa europea, dello Statuto regionale e della presente legge): ciò evidentemente allo scopo di salvaguardare interessi unitari eventualmente compromessi da acclarata inerzia o inadempimento da parte dell'ente competente⁵³. Alla luce della nuova disciplina, la Regione riattrae dunque a sé talune delle funzioni già provinciali in settori strategici quali i servizi culturali (part. promozione ed attuazione di iniziative ed attività di formazione professionale nonché realizzazione di infrastrutture a quest'ultima connesse), la tutela dell'ambiente (spec. attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali), l'incremento turistico e vigilanza sulle imprese turistiche operanti nel territorio (già di spettanza delle Aziende autonome provinciali) nonché gli indirizzi generali in materia di strumenti urbanistici dei Comuni.

Passando al diverso livello della Città metropolitana, sul piano del metodo l'attuale normativa stabilisce che tale ente operi sulla base di programmi mediante cui sono individuati gli obiettivi, i tempi e le modalità dei propri interventi⁵⁴. Espressamente canonizzata per l'attività di programmazione interna, tale indicazione metodica non perde la sua carica significativa (ed anzi,

⁵² Sul punto, sia consentito rinviare a S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, part. 39 ss.

⁵³ Così, art. 35, comma 1, l.r. n. 15 cit.

⁵⁴ Cfr., art. 34, comma 1, l.r. n. 15 cit. invero pedissequamente ricalcando l'art. 8, comma 1, l.r. n. 9 cit.

se possibile, ne amplifica la portata) anche sul versante esterno, traducendosi per il livello metropolitano nella possibilità di concorrere coi liberi Consorzi comunali alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e dei programmi socio-economici generali e settoriali della Regione ed alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale regionali (PTR)⁵⁵: in entrambi i riferiti casi di programmazione propria ovvero di partecipazione a quella altrui, bisogna in effetti dire che non è che si colga chissà quale differenza rispetto al passato, solamente a considerare che anche nel previgente quadro normativo l'attività degli enti locali territoriali (oltre che quella degli organi da essi dipendenti e della stessa Regione) doveva necessariamente ispirarsi al metodo, rispettivamente, della partecipazione e della programmazione e che le autonomie locali in genere partecipavano alla formulazione della programmazione economica e sociale regionale attuandone gli obiettivi⁵⁶.

Due, ad ogni modo, sono i principali strumenti attraverso cui la programmazione metropolitana prende sostanzialmente corpo: e cioè, rispettivamente, il piano strategico triennale e il c.d. piano territoriale di coordinamento (PTC).

Con riferimento al primo – tanto per l'attuazione delle funzioni territoriali c.d. proprie che per quelle ulteriori eventualmente delegate o assegnate dalla Regione⁵⁷ – esso viene adottato, ed annualmente aggiornato, dalla Città metropolitana, costituendo atto di indirizzo per l'ente stesso nonché per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel territorio metropolitano in maniera non troppo dissimile dal vecchio piano provinciale di sviluppo economico-sociale poliennale di cui all'art. 9, l.r. n. 9 cit.: alla stregua di quello difatti – conformemente agli indirizzi ed atti di programmazione di sviluppo economico-sociale espressi al livello regionale ed in armonia con i relativi obiettivi e priorità – la Città metropolitana adotta un piano verosimilmente articolato in piani o progetti settoriali e territoriali in relazione alle complessive esigenze di sviluppo della comunità metropolitana⁵⁸.

⁵⁵ In tal senso, art. 34, comma 2, l.r. n. 15 cit. ampiamente riprendendo la l.r. n. 9 cit. nella parte in cui stabiliva che le Province regionali concorressero, nei modi stabiliti dalla legge, alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e dei programmi socio-economici generali e settoriali della Regione ed alla formazione del piano urbanistico regionale, coordinando, a tal fine, le esigenze e le proposte dei Comuni (art. 8, comma 2).

⁵⁶ Sul punto, già art. 1, l.r. n. 9 cit.

⁵⁷ ... su entrambe le quali, tra un momento, più diffusamente ci si intratterrà.

⁵⁸ In oggetto, pure l'art. 12, ddl n. 662, cit. a norma del quale siffatto piano territoriale avrebbe dovuto, in particolare, indicare: *a*) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; *b*) la localizzazione dei servizi e delle attività di livello metropolitano; *c*) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture, delle principali linee di comunicazione e delle reti per la gestione delle risorse



Predisposto dall'ex Giunta provinciale contestualmente alla presentazione del bilancio di previsione, tuttavia, il progetto del programma di sviluppo economico sociale presentava un procedimento (tanto di formazione quanto di attuazione) meglio più concertato dal basso di quanto non appaia, oggi, quello dell'attuale piano strategico metropolitano: con riferimento innanzitutto alla sua formazione, esso doveva per legge tener conto delle proposte avanzate dai Comuni, dalle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, dalle formazioni sociali e dagli altri soggetti pubblici o privati operanti nel territorio dell'ex Provincia regionale ed essere successivamente inviato ai Comuni dell'ex Provincia i quali avrebbero avuto a disposizione trenta giorni dalla ricezione per formulare – con delibera consiliare – osservazioni e proposte; solo decorso il previsto termine di un mese l'ex Presidente della Provincia avrebbe potuto trasmettere il progetto di programma (corredato delle proposte ed osservazioni dei Comuni e delle eventuali conseguenti determinazioni della Giunta provinciale) alla Presidenza della Regione per l'esame da parte degli organi preposti alla programmazione regionale, con audizione dei rappresentanti della Provincia regionale. Il programma provinciale di sviluppo economico-sociale veniva infine approvato – con delibera consiliare a maggioranza assoluta – tenendo obbligatoriamente conto delle eventuali osservazioni e proposte di modifica formulate dalla Presidenza della Regione in quanto ritenute necessarie al fine di rendere compatibili i progetti stessi con le scelte della programmazione regionale (oltre che annualmente aggiornato, in prospettiva poliennale, con gli adeguamenti e le specificazioni necessarie alla formulazione del bilancio dell'esercizio successivo). Passando al successivo versante dell'attuazione, interessante notare infine come l'ex Giunta provinciale dovesse comunque annualmente presentare all'ex Consiglio provinciale – in allegato al bilancio di previsione – una relazione sullo stato di attuazione del suddetto programma provinciale di sviluppo economico-sociale (e dei progetti in cui esso si fosse articolato) una cui copia andava pure trasmessa ai Comuni che avrebbero potuto presentare proprie osservazioni e proposte.

6. Qualche notazione sul piano del merito: le funzioni territoriali della Città metropolitana (proprie e conferite)

Per l'attuazione delle sole funzioni territoriali proprie di cruciale importanza appare, invece, il piano territoriale di coordinamento (PTC) cui spetta il compito che più o meno era del pregresso piano

energetiche e dei rifiuti; d) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale per il consolidamento del suolo e la regolazione delle acque; e) le aree nelle quali fosse opportuno istituire parchi o riserve naturali ed in genere le aree di tutela ambientale, ecologica e paesaggistica.



provinciale territoriale: di determinare, cioè, gli indirizzi generali di assetto strutturale del territorio metropolitano e le scelte strategiche di sviluppo economico dei relativi territori, con l'ulteriore scopo di tutelarne l'integrità fisica ed ambientale, l'identità culturale nonché di promuoverne lo sviluppo sostenibile. Nel fissare vincoli e obiettivi all'attività dei Comuni compresi nel territorio metropolitano, tale ultima pianificazione territoriale generale ed urbanistica individua le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica (convenzionata ed agevolata) nonché le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture e ne valuta la sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica nel contesto metropolitano: dal punto di vista sostanziale – oltre i diversi usi e destinazioni del territorio in relazione alle caratteristiche geologiche, morfologiche ed idrogeologiche di esso – nel rispetto delle previsioni di cui al Piano territoriale regionale (PTR) il PTC è dunque chiamato pure a localizzare i servizi e le attività di livello metropolitano, le maggiori infrastrutture, gli impianti produttivi e commerciali, le principali linee di comunicazione e delle reti per la gestione delle risorse energetiche e dei rifiuti nonché le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale e, più in generale, per il consolidamento del suolo e la regolamentazione delle acque⁵⁹.

Rispetto al precedente piano provinciale territoriale – il quale riguardava la rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e, più estesamente, la localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale – l'ampiezza dell'attuale PTC rimane tutto sommato invariata ma, a differenza di quello, nulla espressamente è detto circa il mancato adeguamento degli strumenti urbanistici dei singoli Comuni interessati alle previsioni di piano (quando, invece, le deliberazioni delle *ex* Province regionali relativamente alle suddette materie espressamente costituivano varianti rispetto agli strumenti urbanistici comunali): niente è parimenti previsto in ordine alla formulazione di proposte da parte dell'ente metropolitano ai fini della partecipazione al piano territoriale regionale, cosa che all'*ex* livello provinciale era invece consentita dall'art. 12, l.r. n. 9 cit. relativamente alle vocazioni prevalenti del suo territorio, specie per quanto riguardava lo sviluppo delle attività produttive.

Così elaborato, sotto il profilo formale il suddetto PTC dovrà essere trasmesso all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente ai fini della sua approvazione: su proposta di quest'ultimo – e previa delibera di Giunta – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dell'attuale disciplina, il

⁵⁹ Così, ad esempio, nel quadro degli indirizzi generali regionali, alla Città metropolitana incombe l'onere di approvare gli strumenti urbanistici dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano i quali – previo parere della Commissione regionale urbanistica – provvederanno, infine, ad adottarli.



Presidente della Regione emanerà infine un apposito decreto per disciplinare i contenuti specifici e le procedure di approvazione di tale piano, nel rispetto del principio di generica partecipazione dei soggetti coinvolti e di garanzia delle relazioni interregionali.

Sul diverso profilo del merito – pur limitandosi a rinviare ad una futura normativa regionale per la ridefinizione delle funzioni da attribuire alle Città metropolitane (nel più ampio quadro di riscrittura delle competenze di liberi Consorzi, Comuni, Regione ed enti regionali) – già la l.r. n. 8 cit. attribuiva all'ente metropolitano la titolarità, rispettivamente, del coordinamento, della pianificazione, della programmazione e del controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico⁶⁰: considerato che la medesima disposizione riconosceva letteralmente le stesse attribuzioni anche ai liberi Consorzi, un'interpretazione che non riducesse il livello metropolitano ad inutile *ombra* – quando non vero e proprio sterile *doppione* – del Consorzio di Comuni imponeva necessariamente una svolta evolutiva nelle predette competenze.

Con la successiva l.r. n. 15 cit., le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina si trovano quindi chiamate a svolgere oggi una sfilza di funzioni tanto a carattere territoriale che *extraterritoriale*. Quale ente pubblico territoriale (in maniera non troppo diversa dalla *ex* Provincia regionale, *invero*⁶¹) per realizzare l'autogoverno della comunità metropolitana e sovrintendere, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale di tale comunità il livello metropolitano gode innanzitutto di funzioni territoriali d'indirizzo, di controllo e di coordinamento nei confronti dei Comuni compresi nel proprio perimetro: all'interno di esse, sarebbe poi chiaramente distinguibile un nucleo ristretto di funzioni proprie della Città metropolitana ed un più o meno esteso ventaglio di quelle ad esso conferite con legge regionale.

Con riferimento alle funzioni territoriali proprie – data per scontata l'assunzione con riferimento all'intero territorio metropolitano di quelle appartenenti alle *ex* Province regionali già ai sensi della legislazione vigente al momento dell'entrata in vigore della l.r. n. 7/2013, *Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali* (e, oggi, dell'art. 28, comma 1, l.r. n. 15 cit.) – sulla base della preliminare attività di programmazione di cui *supra* si discorreva, spettano dunque all'ente in parola tutte le funzioni ed i compiti amministrativi riguardanti la popolazione ed il territorio metropolitano, precipuamente in ambiti definiti secondo la più classica tecnica dei settori organici: così, in particolare, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del

⁶⁰ Cfr., art. 10, comma 2.

⁶¹ In tal senso, per esempio, art. 4, comma 3, l.r. n. 9 cit.

territorio metropolitano (già di spettanza comunale); la mobilità e viabilità nel medesimo territorio (assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica dei singoli Comuni nell'ambito metropolitano e garantendo in ogni caso l'intermodalità dei trasporti nonché l'ottimizzazione dei collegamenti delle aree portuali ed aeroportuali con le infrastrutture autostradali); la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale nel perimetro considerato (anche mediante il sostegno alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti col citato piano strategico del territorio); il sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel suddetto territorio nonché degli enti culturali già retti dalle *ex* Province regionali; la partecipazione diretta alla programmazione, assegnazione e gestione di interventi finanziati con fondi europei destinati al livello metropolitano.

A prima lettura, la nuova Città metropolitana pare in pratica coagulare su di sé le funzioni un tempo spettanti tanto alle *ex* Province regionali siciliane non dotata al proprio interno di aree metropolitane quanto a quelle invece contenenti tali aree: dalle prime essa mutuerebbe difatti i servizi sociali e culturali (es. istruzione media di secondo grado, formazione professionale, beni culturali ed ambientali, fatta eccezione per le manifestazioni ed iniziative, ad oggi lasciate invece al Comune), lo sviluppo economico (ricomprensente turismo, artigianato, caccia e pesca) ed il territorio e la tutela dell'ambiente (*ivi* comprese la rete stradale, i servizi di trasporto locale ed interurbano, le riserve naturali, lo smaltimento dei rifiuti e la depurazione delle acque). Dalla *ex* Provincia con aree metropolitane l'ente in parola sembrerebbe invece ereditare le funzioni originariamente spettanti ai Comuni in materia di disciplina del territorio⁶², di formazione del piano intercomunale della rete commerciale, di distribuzione dell'acqua potabile e del gas, di trasporti pubblici nonché di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. Mentre può provvedere alla gestione degli interventi e dei servizi di competenza dei Comuni compresi nel suo territorio d'intesa con gli organi comunali, a differenza del suo omologo provinciale il livello metropolitano tuttavia non pare poter delegare ai Comuni compresi nel proprio territorio, o a Consorzi intercomunali, l'esercizio di funzioni amministrative ritenute di interesse locale.

⁶² ... mediante la formazione di un piano intercomunale – le cui previsioni costituivano variante agli strumenti urbanistici comunali – relativo alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e dei relativi impianti, alle aree da destinare ad edilizia pubblica residenziale, convenzionata ed agevolata, nonché alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale.

7. (Segue): le funzioni extraterritoriali dell'ente metropolitano e quelle concernenti la peculiare area geografica dello Stretto di Messina

Fuori dal recinto delle funzioni territoriali c.d. proprie, da ultimo, non resterebbero che quelle non conferibili ovvero conferibili alla Città metropolitana. Relativamente alle prime, nulla sembra in effetti ostare a che essa (alla medesima stregua dell'ex Provincia⁶³) svolga almeno compiti di proposta. Con riferimento alle seconde – a parte le funzioni in materia di edilizia popolare abitativa, di vigilanza sull'attività dei consorzi di bonifica e di motorizzazione civile⁶⁴ – nell'ambito della propria competenza esclusiva ed in linea con i principi della legislazione nazionale la Regione Siciliana rimane libera di conferire agli enti metropolitani (oltre che ai liberi Consorzi comunali ed ai Comuni) ulteriori funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza *ex art. 118, comma 1, Cost. e con le modalità di cui all'art. 35, l.r. n. 10/2000, 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*⁶⁵.

Tra quelle finora esercitate dalla Regione (anche tramite enti o altri soggetti pubblici) – non comprese nell'art. 31, comma 2, l.r. n. 10 cit. e non richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale – tali funzioni andrebbero comunque individuate sulla base di un pugno di essenziali ed imprescindibili criteri direttivi, quali almeno: la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare del livello metropolitano; l'attribuzione a ciascun ente di governo locale delle funzioni *connaturate* alle sue caratteristiche (ritenute, cioè, essenziali e imprescindibili per il funzionamento di esso)⁶⁶; lo svolgimento di servizi pubblici locali di rilevanza economica necessari ad assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale⁶⁷; il rispetto del menzionato principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali nello svolgimento delle funzioni per il loro esercizio richiedenti la partecipazione di più enti; un'adeguata

⁶³ Sul punto, per esempio, art. 4, comma 4, l.r. n. 9 cit.

⁶⁴ ... che, ai sensi dell'art. 32, l.r. n. 15 cit., devono essere obbligatoriamente conferite entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

⁶⁵ In oggetto, art. 31, comma 1, l.r. n. 15 cit.

⁶⁶ ... anche al fine di realizzare nelle aree metropolitane di cui all'art. 19, l. n. 9, cit., sistemi di governo adeguati e differenziati.

⁶⁷ ... in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e di non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e di sicurezza, ferma restando la competenza della Regione quando si tratta di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.



riorganizzazione degli apparati dell'amministrazione regionale (diretta, indiretta e strumentale), allo scopo di semplificarne l'assetto e di ridurne i costi.

Nel rispetto dei principi di cui agli artt. 4, comma 3, l. n. 59/1997, e 35, l.r. n. 10 cit., dovrà pertanto realizzarsi un riassetto organico e unitario delle funzioni amministrative il quale chiaramente individui il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo – sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale – in relazione ad una serie di settori ritenuti strategici quali, ad esempio: le attività produttive, il commercio e l'artigianato, l'istruzione (compresa l'edilizia scolastica), la cultura, l'agricoltura e le foreste, la famiglia e le politiche sociali, la gestione integrata dei rifiuti e del servizio idrico, i lavori pubblici e le infrastrutture, la mobilità, la viabilità e i trasporti, la pianificazione urbana e territoriale, le politiche edilizie ed abitative, la protezione civile, lo sviluppo economico, il turismo, lo sport e lo spettacolo, la gestione e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali⁶⁸. Rimane, ovviamente, salvo quanto espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale secondo le rispettive competenze, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale e non solo, a tale criterio dovendosi necessariamente affiancare una nutrita serie di altri (non espressamente canonizzati eppure indispensabili) principi quali: quello di completezza (con l'attribuzione alla Regione dei compiti e delle funzioni amministrative non allocati verso il basso ai sensi del principio precedente); di adeguatezza (in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni); di differenziazione, infine, nell'allocazione funzionale (in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi).

Diversamente da quelle territoriali appena tratteggiate, funzioni c.d. *extraterritoriali* potrebbero essere attribuite all'ente metropolitano dalla Regione ovvero dagli stessi liberi Consorzi⁶⁹: la prima potrebbe per esempio conferire le funzioni su territori diversi da quello proprio della Città *uti singula*, laddove l'esercizio unitario di esse ne garantisse una maggior efficacia; i secondi potrebbero invece delegare a tale ente l'esercizio di funzioni (in forma continuativa o finalizzata ad obiettivi e progetti) sempre laddove l'esercizio unitario di esse sia maggiormente efficace, efficiente e prestazionale (non senza la corrispondente possibilità di stipulare accordi per l'esercizio in comune di servizi e attività). In entrambi i casi, ad ogni modo, l'esercizio associato delle funzioni comunali

⁶⁸ Così, già art. 13, comma 2, ddl n. 662, cit.

⁶⁹ Cfr., già art. 22, d.d.l. n. 662, cit.



nel territorio metropolitano non potrebbe ovviamente non comportare l'attribuzione al corrispondente livello metropolitano delle relative risorse da parte della Regione o dei Consorzi di Comuni deleganti, limitatamente al tempo di esercizio delle stesse.

A tale ultimo proposito – per le peculiarità territoriali che evidentemente la connotano – particolare attenzione è stata dedicata all'area geografica dello stretto di Messina, sul piano sostanziale assai beffardo essendo altrimenti il destino di due Regioni contigue come la Sicilia e la Calabria (non solo territorialmente ma pure) economicamente integrate eppure artificiosamente ancora divise sulla carta a motivo della differente natura del rispettivo Statuto: allo stesso modo di come Regioni pure tra loro molto diverse sul piano economico-sociale si ritrovano innaturalmente equiparate in ragione della comune appartenenza all'astratta categoria di quelle ordinarie⁷⁰. Sul piano formale, nondimeno, l'estensione a tale peculiare area della previsione di cui all'art. 117, comma 8, Cost.⁷¹ non avrebbe consentito alle frontaliere Città metropolitane di Messina e Reggio Calabria di raggiungere autonomamente un'intesa in tal senso, dovendo piuttosto ciascuna rivolgersi al proprio Esecutivo regionale affinché sia esso a raggiungere un'intesa col Governo dell'altra (e, più ampiamente, anche con lo Stato) al fine di consentire ai cittadini residenti nei territori metropolitani messinese e reggino di usufruire dei servizi secondo criteri c.d. di prossimità: l'intesa così raggiunta andrebbe, poi, direttamente riversata in due leggi regionali dal contenuto, per così dire, “gemello” di ratifica di essa nei territori, rispettivamente, al di qua ed al di là dello Stretto.

In questo senso, l'art. 30, commi 1 e 2, l.r. n. 15 (abrogativo del pregresso art. 14, l.r. n. 8 cit. sopra il medesimo oggetto) impone preliminarmente alla Regione siciliana d'individuare – secondo i sopradetti criteri di prossimità, appunto – le attività programmatiche ed i servizi tra i due centri, con dec. del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali cit.; in secondo luogo, esso invita alla stipula di appositi accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria allo scopo di estendere ai cittadini dei rispettivi enti metropolitani di Messina e di Reggio Calabria di usufruire pienamente dei suddetti servizi.

⁷⁰ «Un esito», con tutta evidenza, «del tutto irragionevole, insopportabile, che non agevola di certo il rilancio dell'autonomia senza aggettivi»: così, ad esempio, A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Nuove aut.*, 2013, 5 ss.

⁷¹ ... laddove, com'è noto, dispone che sia la legge regionale a ratificare le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

8. Le risorse disponibili e le prospettive per un (incerto) futuro

A fronte di un novero talmente ampio di (vecchie e nuove) funzioni, ovviamente decisivo non può che a questo punto risultare il complessivo sistema di finanziamento eretto per il livello metropolitano. Così – in attuazione dell’art. 119, comma 4, Cost. e nel quadro di una più ampia concertazione interistituzionale e della leale cooperazione tra amministrazioni – taluni principi fondamentali devono comunque presiedere all’implementazione di tale sistema e, in particolare, almeno: la sufficienza dei mezzi finanziari per l’esercizio delle competenze attribuite; la previsione di modalità di adeguamento idonee a garantire l’integrale copertura delle funzioni assegnate alla competenza amministrativa delle Città metropolitane e di solidarietà tra la Regione e gli enti locali; il rispetto delle esigenze di riequilibrio economico *ex artt.* 3 e 119, Cost.

Premesso che agli enti metropolitani andrebbero comunque attribuiti i trasferimenti, i tributi e le tariffe spettanti all’*ex* Provincia regionale, in attuazione dell’art. 36 St. SI con legge regionale si sarebbero potute individuare le aree dei tributi per i quali il livello metropolitano – nell’esercizio della sopradetta autonomia – avrebbe potuto definire i presupposti ed i soggetti passivi dei propri tributi (a patto che essi avessero natura commutativa, afferissero alle materie di competenza legislativa della Regione o alle funzioni degli enti locali, fossero connessi al territorio locale e non avessero gli stessi presupposti di tributi statali). Ad ogni modo, il livello complessivo delle risorse finanziarie non sarebbe dovuto essere inferiore al volume della spesa storica effettuata con riferimento alle funzioni e ai compiti attribuiti ad ogni singola Città metropolitana⁷².

Ribadito che – in armonia con la Costituzione e nei limiti dello Statuto speciale SI – la Città metropolitana (parimenti all’ente consortile) abbia autonomia di entrata e di spesa⁷³, ad oggi si è stabilito che, in fase di prima applicazione della nuova normativa⁷⁴, i livelli metropolitani continuino ad utilizzare le risorse finanziarie, strumentali ed umane già spettanti alle *ex* Province regionali alla data di entrata in vigore della l.r. n. 15 cit. (mantenendo la titolarità dei relativi rapporti giuridici,

⁷² A tal fine, l’art. 14, comma 5, d.d.l. n. 662 cit. stabiliva che il livello delle risorse finanziarie idonee a garantire ad ogni singola Città metropolitana il volume della spesa storica doveva calcolarsi con la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascun Comune – e, *pro quota*, nella Provincia regionale – rientrante nel territorio della Città metropolitana negli esercizi 2010, 2011, 2012 e 2013 per il finanziamento delle spese, da chiunque effettuate, derivanti dall’esercizio delle funzioni comunque attribuite alle Città metropolitane.

⁷³ In tal senso, art. 39, comma 1, l.r. n. 15 cit. ricalcando la previsione di cui alla l.r. n. 9 cit. la quale già disponeva che le Province regionali, costituite dalla aggregazione dei comuni siciliani in liberi consorzi, fossero dotate della «più ampia autonomia amministrativa e finanziaria» (art. 4, comma 1).

⁷⁴ Sul punto, art. 39, comma 2, l.r. n. 15 cit.



nell'ambito delle relative dotazioni di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione).

Allo scopo dell'individuazione delle future risorse, infine, nell'originaria versione il compito d'individuare i beni, le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie all'esercizio delle funzioni⁷⁵ era semplicemente affidato ad una fonte regionale di rango non primario come un dec. del Presidente della Regione (su proposta dell'Assessore regionale alle autonomie locali cit., previa deliberazione della Giunta e sulla base di un'intesa con la Città metropolitana)⁷⁶: attualmente, la l.r. n. 15 cit. prevede, invece, che lo stesso Presidente – previa delibera di Giunta, previo parere della Commissione Affari istituzionali e della Commissione Bilancio dell'ARS – emani uno o più decreti (sulla base di un'intesa con i competenti organi dello Stato in ordine alla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione) allo scopo di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente metropolitano, a seguito dell'entrata in vigore delle quali norme si procede quindi alle variazioni di bilancio necessarie a consentire l'effettivo esercizio delle funzioni⁷⁷.

Provare a tirare adesso le fila della succinta disamina sin qui svolta – nel poco spazio che rimane – appare tentativo tutt'altro che agevole. Sul piano del metodo, rimandando a talune notazioni che sul punto si sono più ampiamente svolte⁷⁸, certo non può innanzitutto che stupire il ricorso dell'aula allo scrutinio segreto con una frequenza tale che ha, di fatto, stravolto il complessivo disegno della riforma per come originariamente concepito. Sul diverso versante del merito – a parte le sparute disposizioni relative, rispettivamente, all'istituzione del sopramenzionato Osservatorio regionale per l'attuazione della l.r. n. 15 cit. ed all'area geografica dello stretto di Messina – quanto resta sul tappeto non è che sia da salutare troppo positivamente, o perché solo *formalmente* modificativo dell'esistente ovvero perché *sostanzialmente* peggiorativo di esso: così, ad esempio, più ad un epidermico *maquillage* che non a vera e propria innovazione sembra francamente corrispondere larga parte della normativa appena varata in materia di complessiva autonomia, di fonti e di risorse

⁷⁵ ... nonché le strutture dell'amministrazione regionale, gli enti, le agenzie e gli organismi, comunque denominati, da sopprimere, trasformare o accorpate proprio perché interessati dal conferimento.

⁷⁶ Così, art. 13, commi 4 e 5, ddl n. 662, cit.

⁷⁷ Cfr., art. 28, commi 2 e 3, a norma del quale, «nelle more dell'adozione dei decreti di cui al comma 2, le Città metropolitane continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle *ex* province regionali alla data di entrata in vigore della presente legge, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti» (comma 4).

⁷⁸ Sul punto, se si vuole, 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.



del livello metropolitano, di funzioni sindacali nonché di metodo della programmazione e in tema di leale collaborazione.

Ad un'appena meno superficiale disamina, non poche ad ogni modo rimangono le previsioni di dubbia compatibilità con quanto diversamente disposto dalla l. n. 56 cit. quale norma di grande riforma economica e sociale: tra quelle più controverse vi è ad esempio la disposizione che, anziché automaticamente assegnare all'attuale Sindaco del Comune capoluogo la guida della Città metropolitana come contemplato dalla disciplina statale, prevede un'elezione di secondo livello di esso. Come se non bastasse, la conformità di tale ultima previsione alla normativa centrale viene poi messa a dura prova dal fatto che, diversamente da quella, essa esclude il voto ponderato ammettendo all'elezione del futuro Sindaco metropolitano tutti i Sindaci ed i Consiglieri comunali dell'intero territorio con un peso equivalente: con la discutibile (ma inevitabile...) conseguenza che il voto espresso dal Sindaco o dal Consigliere di un Comune di dimensioni anche assai ridotte conterà esattamente come quello del rispettivo collega di un Comune ben più vasto e popoloso; non dissimilmente accadrà per l'elezione della Conferenza metropolitana, corrispondente al Consiglio di cui alla disciplina nazionale eppure, a differenza di quest'ultimo, composta di diritto dai Sindaci e non eletta indirettamente.

Sempre in tema di *governance* del nuovo ente, mentre la l. n. 56 cit. com'è noto prevede tre soli organi (Sindaco, Consiglio e Conferenza), come si è anticipato nelle pagine che precedono in Sicilia si è invece assistito all'inopinata gemmazione di un quarto con poteri esecutivi (la Giunta metropolitana, appunto): se a ciò si aggiunge che essa, per un verso, deriva dalla discutibile scissione in due (Giunta ed Adunanza) di un organo originariamente unitario e, per un altro, è titolare di funzioni a livello centrale spettanti alla Conferenza, parecchio più consistente e concreto si fa il rischio che assai probabili corto-circuiti tra i vari poteri rendano il livello metropolitano di fatto ingovernabile.

A completamento di un quadro di partenza non proprio armonico con la suddetta disciplina statale fanno infine capolino le norme, rispettivamente, sui compensi degli amministratori e sul personale: con riferimento ai primi, se messa a confronto con la normativa centrale – la quale dispone che gli incarichi di componente dell'Assemblea dei Sindaci, Sindaco metropolitano e componente della Conferenza metropolitana sono esercitati a titolo gratuito – non può obiettivamente non apparire dissonante la norma siciliana che prevede a favore del primo cittadino metropolitano (e del Presidente del libero Consorzio) una sorta di *bonus* equivalente alla differenza fra lo stipendio già



percepito come Sindaco di un Comune e quello del Sindaco del Comune con maggior numero di abitanti (senza contare gli *extra* pure previsti per i componenti della Giunta metropolitana e di quella del Consorzio di Comuni); oltre a rischiare di vanificare il tanto sbandierato risparmio derivante alla Regione dalla cancellazione di Consiglieri ed Assessori provinciali (coi rispettivi stipendi), tale florilegio di indennità neppure sembra difatti in sintonia con l'obiettivo della razionalizzazione dei costi degli enti locali e del contenimento della spesa pubblica perseguita al livello nazionale.

Con riferimento alla disciplina degli *ex* dipendenti provinciali, da ultimo, intanto avrebbe un senso il previsto mantenimento della posizione giuridica ed economica del lavoratore e l'anzianità di servizio maturata in quanto, però, la conservazione del trattamento economico in godimento alla data di trasferimento esclusivamente si riferisca alle sole voci fisse e continuative.

Tutto quanto considerato – e molto altro vi sarebbe da aggiungere se solo il tempo lo consentisse – più di tanto non può dunque stupire la recentissima decisione del Consiglio dei Ministri (5 ottobre 2015), anticipata da una nota del 25 settembre, di impugnare davanti alla Corte costituzionale ben quattordici dei cinquantadue articoli del testo in commento. Non nuovo a tale genere di iniziativa⁷⁹, nondimeno, il Governo nazionale si è già dichiarato disponibile a rinunciare al ricorso appena proposto qualora i rilievi sollevati dovessero essere recepiti dall'ARS⁸⁰. In tal modo prospettata, la questione (e, con essa, la sorte medesima degli enti in discorso) torna così a diventare tutta squisitamente politica e, come tale, esclusivamente rimessa alle fragili dinamiche Esecutivo/Assemblea regionale dove a fronteggiarsi sono le tesi, rispettivamente, oltranzista del primo e conservativa della seconda: col Governo regionale, cioè, fortemente risoluto a difendere la legge appena varata in giudizio (anche al costo di perdere gli ingenti finanziamenti che lo Stato verosimilmente negherebbe a Città cui non riconosce lo *status* di ente metropolitano); ed il Parlamento siciliano orientato, invece, a sospendere le elezioni nell'isola (attualmente fissate per il prossimo 29 novembre) ed implementare le correzioni richieste, allo scopo di anticipare il giudizio della Consulta e salvare almeno un briciolo della sfortunata riforma.

⁷⁹ ... solo negli ultimi tempi essendo ricorso avverso quella parte di disciplina finanziaria che destinava i fondi dello sviluppo e coesione (c.d. fondi per gli investimenti) per la copertura della spesa corrente regionale, contro la legge regionale siciliana sugli appalti ed in procinto di ripetersi a proposito dell'ultima riforma del sistema idrico nell'isola.

⁸⁰ Così, comunicato stampa n. 85 del Consiglio dei Ministri, in www.governo.it (5 ottobre 2015).