

L'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane in Sicilia



Dopo un lungo e contrastato dibattito in aula, l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato definitivamente, l'11 marzo scorso, il disegno di legge per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.

Il testo sarà pubblicato nei prossimi giorni nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

La Legge regionale 27 marzo 2013 n. 7 aveva previsto:

1. L'approvazione di una legge regionale, entro il 31 dicembre 2013 per disciplinare l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali. Gli organi di governo dei liberi Consorzi comunali sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Con la predetta legge sono disciplinate le modalità di elezione, la composizione e le funzioni degli organi suddetti.
2. l'istituzione e l'ordinamento nel territorio della Regione delle città metropolitane con la stessa legge regionale.
3. La sospensione del rinnovo degli organi provinciali e il conseguente commissariamento delle Province.

Adesso, seppur in ritardo rispetto ai termini fissati dalla legge, viene approvata la riforma, che, però, come vedremo,

ancora una volta non è operativa ma richiede una nuova legge regionale istitutiva dei liberi consorzi e che ne individui le funzioni.

Grande soddisfazione del Presidente Crocetta, che così dà seguito la conforme annuncio televisivo; commenti improntati alla svolta storica sottolineano il risultato raggiunto.

Sia però consentita qualche considerazione critica sul testo approvato, soprattutto in quanto trattasi certamente soltanto di un "annuncio" di riforma, in quanto rinvia ad una successiva legge regionale l'attuazione concreta della stessa.

Vediamo brevemente i contenuti.

LA LEGGE PREVEDE:

1) l'istituzione di nove liberi Consorzi comunali, che in i prima applicazione coincidono con le attuali Province, che in forza della legge regionale, non si chiameranno più "Province Regionali" ma 'liberi Consorzi comunali', composto dai comuni appartenenti alla corrispondente provincia regionale. Il libero Consorzio ha potestà statutaria e regolamentare e ad esso si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

2) I liberi Consorzi continuano ad esercitare, in prima applicazione, le funzioni già attribuite alle Province regionali mantenendo la titolarità dei relativi rapporti giuridici e possono esercitare in forma unitaria funzioni e servizi dei comuni che vi appartengono, sulla base di apposito piano da approvare con deliberazione dei consigli comunali, e svolto utilizzando le risorse finanziarie, materiali e umane già di spettanza dei comuni.

3) I liberi Consorzi di Palermo, Catania e Messina continuano ad esercitare le funzioni già attribuite alle Province

regionali anche con riferimento al territorio delle rispettive Città metropolitane.

4) I liberi Consorzi continuano ad utilizzare le risorse finanziarie, materiali e umane già di spettanza delle corrispondenti Province regionali. I liberi Consorzi si avvalgono delle sedi già in uso alle corrispondenti Province regionali.

5) Al personale dei liberi Consorzi è confermato lo status giuridico-economico già in godimento presso le Province regionali.

6) Sono organi dei liberi Consorzi:

a) l'Assemblea del libero Consorzio, composta dai sindaci dei Comuni del libero Consorzio, è l'organo di indirizzo politico-amministrativo del libero Consorzio.

b) il Presidente del libero Consorzio è eletto dai consiglieri comunali e dai sindaci dei comuni aderenti allo stesso, a maggioranza assoluta dei voti, fra i sindaci dei comuni appartenenti al libero Consorzio;

c) la Giunta del libero Consorzio composta dal Presidente e da un numero massimo di otto assessori, nominati dal Presidente fra i componenti dell'Assemblea del libero Consorzio.

7) E' prevista la costituzione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina;

8) In prima applicazione, il territorio delle Città metropolitane coincide con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995.

9) Sono organi delle Città metropolitane:

a) la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni compresi nella Città metropolitana;

b) il Sindaco metropolitano;

c) la Giunta metropolitana, eletta dalla Conferenza metropolitana.

10) Gli organi delle Città metropolitane sono organi di secondo livello.

ATTUAZIONE EFFETTIVA DELLA RIFORMA

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore legge:

a) i Comuni, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono esprimere la volontà di costituire, in aggiunta a quelli previsti e corrispondenti alle attuali Province, ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti:

- continuità territoriale tra i comuni aderenti;
- popolazione non inferiore a 180.000 abitanti.

b) i comuni compresi nelle aree metropolitane, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza assoluta dei componenti, possono distaccarsi dalla città metropolitana per aderire al libero Consorzio di appartenenza, a condizione che esista la continuità territoriale.

c) Nel caso di costituzione di ulteriori liberi Consorzi, il Comune con il maggior numero di abitanti assumerà il ruolo di capofila del libero Consorzio.

d) L'efficacia della deliberazioni dei Consiglio Comunali è subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di approvazione della delibera secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali;

e) Il Governo della Regione presenterà quindi all'Assemblea regionale siciliana il disegno di legge che individua i territori dei liberi Consorzi.

LE FUNZIONI

Soltanto con la legge istitutiva dei nuovi Enti saranno ridefinite le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli enti

regionali, oggi definite genericamente nelle seguenti: coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, trasporti e sviluppo economico.

Fino all'approvazione della legge, le funzioni dei liberi Consorzi continuano ad essere esercitate, fino all'insediamento degli organi dei predetti liberi Consorzi e delle Città metropolitane e, comunque, non oltre il 31 ottobre 2014, dagli attuali commissari straordinari.

BREVI CONSIDERAZIONI

Due considerazioni preliminari.

– L'art. 15 dello statuto, espressamente richiamato, prevede “L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria”.

Lo Statuto dunque – che ha valenza di norma costituzionale – prevede tre livelli di governo, con autonomia amministrativa e finanziaria, Regione, “liberi consorzi comunali” che corrispondono alle Province per il resto d'Italia e Comuni. A differenza di quanto previsto dall'art. 114 della Costituzione, non sono previste le città metropolitane.

– L'art. 3 della Legge Regionale 6 marzo 1986 n. 9 prevede: “L'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto regionale, in Comuni ed in liberi consorzi di Comuni denominati “Province regionali”.

Dunque le attuali Province rappresentavano già i “liberi consorzi comunali” previsti dall'art. 15 dello Statuto.

La stessa legge regionale 9/1986, all'art. 19, prevede le aree metropolitane individuate nell'ambito di una Provincia, con popolazione di almeno 250.000 abitanti e con elevato grado di integrazione di servizi.

Con decreti del Presidente della Regione del 10 agosto 1995 sono state già individuate:

- a) L'area metropolitana di Catania con una popolazione di 765.623 abitanti, una superficie di 939 km² e 27 Comuni;
- b) L'area metropolitana di Messina ha una superficie di 1.129 km², comprende 51 comuni e 478.916 abitanti;
- c) L'area metropolitana di Palermo con una superficie di 1.391,4 km², una popolazione di 1.041.314 abitanti e 26 Comuni.

Sull'inclusione nelle aree metropolitane si erano espressi i Consigli Comunali dei Comuni interessati, inclusi anche in caso di parere negativo, come ad esempio, il caso del Comune di Nicolosi nell'area metropolitana di Catania.

La nuova legge regionale determina confusione e incertezza nella futura gestione del territorio.

Manca ogni indicazione concreta sulle funzioni; non sono dettati i criteri per l'individuazione delle città metropolitane, fatta salva la procedura. Nessuna indicazione di omogeneità territoriale, economico-sociale, culturale, ecc.

Secondo l'impostazione della legge, in prima applicazione, anche nelle aree individuate come metropolitane sussistono i liberi consorzi.

L'art 1, comma 1, della legge prevede che in sede di prima applicazione e fino all'approvazione della legge effettiva di istituzione, "i liberi consorzi coincidono con le Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani", quindi anche con le città metropolitane. E, a maggior chiarezza, il comma 2 precisa che "ciascuno dei nove liberi Consorzi è composto dai comuni appartenenti alla corrispondente provincia regionale".

Il comma 6 prevede: "I liberi Consorzi di Palermo, Catania e Messina continuano ad esercitare le funzioni già attribuite alle Province regionali anche con riferimento al territorio

delle rispettive Città metropolitane”.

Quindi, appare chiaro, che i liberi consorzi di Catania, Messina e Palermo, subentrano nelle rispettive Province nella loro attuale configurazione territoriale.

Senonché l'art. 7, che prevede la costituzione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, dispone che in sede di prima applicazione, il territorio delle Città metropolitane coincide con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione 10 agosto 1995, che abbiamo prima ricordato.

Tale individuazione fa sì che i Comuni così individuati, sulla base della delimitazione del 1995, possono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza assoluta dei componenti, distaccarsi dalla città metropolitana per aderire al libero Consorzio di appartenenza, a condizione che esista la continuità territoriale.

Allo stesso modo, i comuni compresi nel libero Consorzio di appartenenza, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono distaccarsi dal libero Consorzio di appartenenza per aderire alla relativa Città metropolitana, a condizione che esista la continuità territoriale.

Quindi unico criterio è la continuità territoriale. Pertanto la città metropolitana potrà comprendere il territorio dell'intera Provincia omonima o, al contrario, soltanto il territorio del Comune capoluogo, sulla base delle deliberazioni conformi o difformi all'adesione.

Paradossalmente anche il Comune capoluogo potrebbe deliberare l'adesione al libero consorzio anziché alla città metropolitana.

E' del tutto evidente che trattasi di delimitazione solo formale che non spiega e giustifica l'istituzione stessa della città metropolitana in contrapposizione al libero consorzio.

Tanto più che non vengono precisate funzioni e risorse attribuite alla città metropolitana e al libero consorzio.

Sulla base di quali valutazioni i Comuni dovranno deliberare nei prossimi sei mesi sul futuro assetto territoriale della Regione?

Dunque gli unici effetti immediati della riforma sono: la proroga dei commissariamenti delle attuali Province, la modifica della loro denominazione – non avremo più la Provincia Regionale di Palermo o Catania ecc., ma il Libero Consorzio Comunale di Palermo, di Catania, ecc. –, ma la continuità nelle funzioni, nella sedi, nel personale, nei bilanci, ecc.

In concreto, dunque, l'abolizione delle elezioni provinciali e la loro trasformazione in enti di secondo grado. Si faceva prima e senza tanta enfasi e disporre la riforma del modello elettorale degli organi delle Province.

La nuova legge prevede una tempistica per l'attuazione della riforma, dopo le deliberazioni dei consigli comunali e i referendum, per la formale istituzione delle città metropolitane e dei nuovi liberi consorzi, che potrebbero aumentare di numero e non coincidere con gli attuali territori provinciali, ma nulla è previsto in caso di mancato rispetto dei termini o di non approvazione della futura legge. L'assetto provvisorio delimitato dalla legge, teoricamente, potrebbe durare anni.

Non è disposto nulla sui criteri di ripartizione del patrimonio e del personale delle attuali Province ai futuri liberi consorzi – nel caso si moltiplichino e non coincidano più con i territori provinciali – né sulle risorse finanziarie per la gestione dei servizi. Nulla si dice dei rapporti e

dell'assetto dell'organizzazione periferica dello Stato, oggi articolata su base provinciale, Prefetture, questure, ecc. Si sa però – aspetto fondamentale – che il Comune con il maggior numero di abitanti assumerà il ruolo di capofila del libero Consorzio.

Nessun serio approfondimento è stato effettuato sulla compatibilità di tale “riforma” con l'ordinamento costituzionale, pur fondata sulle norme statutarie che peraltro non prevedono le città metropolitane.

La fretta degli annunci, la fretta di poter dire di avere rispettato un annuncio, il cambiamento necessario qualunque esso sia e qualunque conseguenza possa avere, hanno portato ad una mezza riforma che, al di là degli annunci, rischia di non produrre alcun positivo effetto su servizi, efficienza, costi, rappresentanza effettiva dei territori.