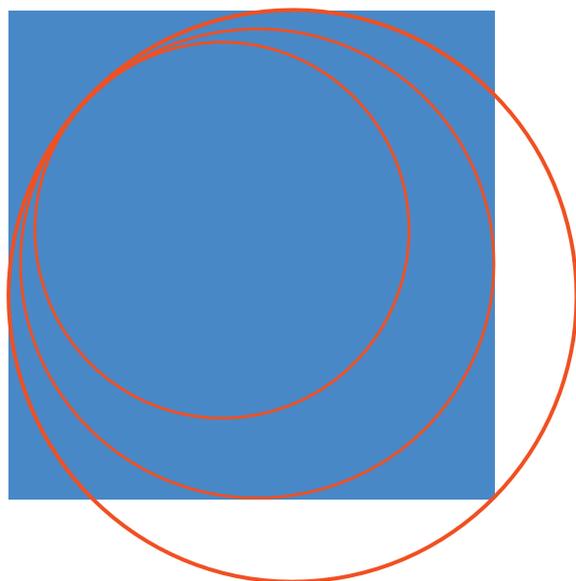


Il Governo Locale in Sicilia

Materiali per la riforma

a cura di
R. D'Amico e A. Piraino



Collana Quaderni CeDoc

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.



UNIVERSITÀ DI CATANIA
Centro di Documentazione e Studi sulle
Organizzazioni complesse e i Sistemi locali

Il Governo Locale in Sicilia

Materiali per la riforma

a cura di R. D'Amico e A. Piraino

QUADERNI CEDOC
Materiali per lo sviluppo locale

FrancoAngeli

Il presente volume è pubblicato con il contributo di:



Università degli Studi di Palermo

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione	pag.	13
Introduzione	»	15

PARTE I VISIONI E PROPOSTE

1. Tutto è compromesso ma nulla è ancora perduto, di <i>Andrea Piraino</i>	»	27
1. Il processo di riforma della <i>governance</i> locale in Sicilia: una valutazione comparativa con la legge nazionale	»	27
2. Il cambiamento di obiettivo della riforma nazionale ignorato dal legislatore siciliano	»	29
3. Il disconoscimento del principio di sussidiarietà ed il for- male ossequio al principio di autonomia	»	31
4. La spinta a configurare il governo locale in modo federale e l'erronea scelta dell'elezione indiretta degli organi	»	34
5. L'attribuzione a Consorzi e Città di funzioni di coordina- mento e programmazione ma anche "di governo di area vasta"	»	36
6. La mancata considerazione dei Comuni macigno insor- montabile sul percorso della riforma del governo locale	»	39
7. L'unità della classe politica regionale e locale condizione indispensabile per un esito positivo della riforma	»	43

2. Gli assetti istituzionali locali tra «prestazione» e «regolazione»: verso l'accountability, di Renato D'Amico	pag. 45
1. La «cornice di senso»: dalla <i>spending review</i> alla riforma Premessa	» 45
2. Dalla «questione provinciale» all'assetto istituzionale locale	» 49
3. Nuovi soggetti istituzionali per fare cosa? Funzioni di «regolazione» e funzioni di «prestazione»	» 52
4. La legittimazione democratica del Libero Consorzio di Comuni: sistema elettorale e <i>governance</i> interna	» 59
5. Relazioni inter-istituzionali e catena della sussidiarietà dentro e fuori la «Città metropolitana»	» 62
3. Riforma della <i>governance</i> dei territori in Sicilia. Non tutto è perduto, di Fausto Carmelo Nigrelli	» 67
1. Tra controllo e rappresentanza dei territori	» 67
2. Un ente per i sistemi metropolitani	» 69
3. Una proposta radicale	» 72
4. La questione siciliana	» 74
5. Aree o città metropolitane?	» 76
6. Liberi consorzi: storia di un ente mai nato	» 80
7. Pianificazione d'area vasta	» 85
8. Che fare?	» 86
4. Città metropolitane e Consorzi di comuni in Sicilia. Sette note sulla l.r. n. 8 del 2014, di Antonio Saitta	» 90
Considerazioni preliminari	» 90
1. Il rapporto tra fonte costituzionale e leggi nazionali e regionali di riordino della materia	» 91
2. Le inevitabili connessioni tra la riforma degli enti intermedi e quella degli altri enti di autonomia	» 92
3. L'organizzazione e la perimetrazione degli enti intermedi e le loro competenze	» 93
4. I tempi della riforma e i suoi contenuti	» 94
5. Il mito dei "liberi consorzi tra comuni" <i>ex art. 15</i> dello Statuto siciliano	» 95
6. Liberi consorzi, città metropolitana e decentramento provinciale dei servizi statali e regionali	» 96
7. Le città metropolitane in Sicilia	» 97
Conclusioni	» 99

5. Città metropolitane: dall'eco-sistema funzionale al super-organismo di sviluppo , di <i>Maurizio Carta</i>	pag. 100
1. La città metropolitana come super-organismo di sviluppo	» 100
2. Il ruolo delle città metropolitane siciliane in un nuovo modello di sviluppo	» 102
3. Per un'Agenda Urbana Metropolitana in Sicilia	» 105
6. Contraddizioni e limiti dei processi di <i>re-scaling</i> territoriali ed istituzionali in Sicilia , di <i>Vittorio Ruggiero</i>	» 110
1. Quali progettualità per le città metropolitane?	» 110
2. La città metropolitana come prodotto delle istanze degli attori locali	» 112

PARTE II NOTAZIONI E COMMENTI

7. La nuova disciplina legislativa degli Enti Locali in Sicilia: una riforma incompiuta , di <i>Giovanni Moschella</i>	» 119
1. La riforma degli Enti locali tra legislazione nazionale e legislazione regionale	» 119
2. Il nuovo ordinamento degli Enti Locali in Sicilia: una riforma per tappe successive	» 120
3. Liberi consorzi e Città metropolitane: alcune considerazioni sulle modalità di costituzione ed elezione degli organi	» 121
4. La <i>vexata quaestio</i> della Città metropolitana dello Stretto	» 123
8. Anatomia della legge regionale n. 8/2014: più difficoltà che certezze , di <i>Salvatore Curreri</i>	» 126
1. I primi problemi di <i>drafting</i>	» 127
2. Anatomia dei liberi Consorzi comunali: la procedura per la loro istituzione	» 128
2.1 La forma di governo dei liberi Consorzi comunali	» 130
2.2 Le cause di cessazione della carica di Presidente del libero Consorzio	» 131
3. Anatomia delle Città metropolitane: le asimmetrie rispetto ai liberi Consorzi comunali	» 132
4. Tre osservazioni conclusive	» 134

9. C'è qualcosa di nuovo nell'aria, anzi d'antico, di Fabrizio Tigano	pag. 136
1. Considerazioni preliminari: la riforma e la crisi della politica	» 136
2. L'autonomia siciliana sancita dalla Costituzione	» 139
3. Il principio di autonomia nello Statuto siciliano	» 141
4. La legge delega n. 17 del 1955	» 143
5. La legge regionale n. 9 del 1986	» 146
6. Alla ricerca del concetto di «libero consorzio comunale»: alcune speculazioni d'attualità	» 149
7. Le questioni sul tappeto	» 153
10. La nuova disciplina dell'ente locale intermedio: una riforma senza strategia, di Pierangelo Grimaudo	» 156
1. La provincia e la città metropolitana tra riforme promesse e revisione costituzionale in itinere	» 156
2. L'ente locale intermedio nell'ordinamento siciliano: dalla originalità alla mediocrità	» 159
11. Brevi notazioni a prima lettura sulla legge regionale siciliana n. 8 del 2014, di Ornella Spataro	» 166
1. Un primo passo verso il riassetto della <i>governance</i> locale in Sicilia	» 166
2. Dalle Province ai liberi Consorzi; una successione problematica	» 168
3. Identità funzionale e struttura di governo: la questione della potestà statutaria delle Città metropolitane	» 173
4. La riforma siciliana e l'evoluzione italiana ed europea della <i>governance</i> locale	» 181
12. La crisi economica e identitaria delle amministrazioni locali e l'abolizione delle province, di Caterina Ventimiglia	» 187
1. Crisi economica, cittadinanza locale e nuove formule di appartenenza	» 187
2. Il tempo della crisi quale elemento strutturale di debolezza della riforma	» 189
3. A proposito di esercizio associato delle funzioni, risorse disponibili e gestione del personale dipendente	» 190
4. Conclusioni	» 193

13. Riflessioni sull'abolizione delle province e sul buon governo locale , di <i>Antonio La Spina</i>	pag. 194
1. Premessa	» 194
2. La «legge Delrio»	» 194
3. La legge siciliana e i suoi possibili effetti	» 197
14. Liberi consorzi e servizi sociali tra programmazione ed erogazione , di <i>Cristiano Bevilacqua</i>	» 201
1. Premessa	» 201
2. La ripartizione delle funzioni in materia di servizi sociali e i livelli territoriali coinvolti	» 202
3. Le funzioni dei Comuni	» 203
4. Le funzioni delle Province	» 204
5. Le funzioni delle Regioni	» 205
6. Le funzioni delle Ipab	» 206
7. La pianificazione sociale	» 208
8. La legge regionale siciliana n. 8 del 24 marzo 2014 e la gestione dei servizi sociali	» 210
15. La legge siciliana 8/2014 e la legge nazionale 56/2014: questa o quella per me pari sono , di <i>Luca Pedullà</i>	» 213
1. L'esclusione dei cittadini dall'elezione degli organi di governo dei liberi consorzi	» 213
2. La legge regionale 8/2014 viola la Carta europea dell'Autonomia locale	» 217
3. Primo raffronto fra legge regionale 8/2014 e legge nazionale 56/2014	» 221
4. La politica neo-centralista dello stato e il declino della Regione legislatore	» 223
16. Quale sostenibilità istituzionale dei Liberi Consorzi di Comuni in Sicilia , di <i>Patrizia Santoro</i>	» 226
1. Un nuovo paradigma dell'ingegneria istituzionale: la «sostenibilità istituzionale»	» 226
2. La legge siciliana di riforma del governo locale e le mancate premesse della sostenibilità istituzionale	» 228
3. A proposito del requisito della legittimazione: “dall’alto” e “dal basso”	» 231

PARTE III
SUGGERIMENTI E PROSPETTIVE

17. Gli aspetti territoriali , di <i>Nicola Giuliano Leone</i>	pag. 237
1. Tre territori in competizione	» 237
2. La legge regionale n. 9 del 1986	» 240
3. Le competenze dei sistemi territoriali di area vasta	» 242
18. Governo del territorio e processi di sviluppo locale in Sicilia: il ruolo delle città metropolitane , di <i>Luigi Scrofanì</i>	» 244
1. Le differenze funzionali dei diversi “territori siciliani”	» 244
2. La “geografia variabile” delle aggregazioni dei comuni	» 245
3. Lo sviluppo siciliano a partire dalle città metropolitane	» 246
19. Dopo la Provincia , di <i>Leonardo Urbani</i>	» 249
1. Verso le nuove strutture amministrative del territorio	» 249
2. Le superfetazioni aggiunte al prodotto e al suo valore economico	» 249
3. Un caso di studio: la Sicilia	» 250
4. I diritti del Territorio	» 251
5. La «Città in estensione»	» 252
6. Cenni analitici dell’orizzonte di fondo	» 254
7. Le tematiche su cui intervenire	» 256
8. L’utilità di futuri convegni internazionali	» 257
20. Quando una riforma nasce sotto una cattiva stella , di <i>Stefano Agosta</i>	» 259
1. A proposito del metodo giuridico	» 259
2. A proposito del metodo politico	» 262
3. <i>Drafting</i> legislativo e accordi imperfetti	» 264
21. Funzione impositiva e liberi consorzi di Comuni: aspetti problematici , di <i>Antonella Sciortino</i>	» 267
1. La legge regionale del 24 marzo 2014, n. 8: brevi osservazioni di metodo	» 267
2. La funzione impositiva: aspetti problematici nel passaggio di funzioni	» 269
3. I vincoli di finanza pubblica e gli enti neo istituiti	» 272

22. Dall'abolizione delle province alla nuova <i>governance</i> dello sviluppo industriale regionale, di Antonio Purpura	pag.	274
1. Premessa	»	274
2. Liberi Consorzi comunali: razionalizzazione della spesa e <i>governance</i> dello sviluppo locale	»	277
3. Le città metropolitane: "luoghi chiave" del modello di sviluppo industriale regionale	»	384
23. Dopo l'ente intermedio: riformare la Regione, di Salvo Andò	»	288
1. Premessa	»	288
2. Una riforma che cavalca le proteste dell'antipolitica	»	290
3. Completare o ripensare lo statuto?	»	292
4. Il valore della specialità e la sua necessaria rilettura	»	294
5. L'autonomia speciale nel mondo dell'interdipendenza	»	297
6. Superare le tradizionali politiche di vicinato	»	302
7. Macroregioni e progresso mediterraneo	»	303
8. Quel che la Sicilia può dare al Mediterraneo	»	309
9. L'Europa delle macro regioni non tende a rilanciare il vecchio progetto di un'Europa delle regioni	»	310
10. Conclusioni. Quali partiti per rilanciare l'autonomia?	»	312
Appendice iconografica	»	315
Notizie sugli autori	»	325

Prefazione

L'attuale condizione di difficoltà in cui si dibatte la Sicilia delle Istituzioni e delle Comunità non può lasciare indifferente una istituzione comunitaria come l'Università degli Studi. I suoi docenti e ricercatori, ma anche i suoi studenti, avvertono un disagio che però non è solo condizione di malessere e di lamentazione ma anche stimolo e spinta ad un impegno *extra ordinem*. In siffatta situazione, infatti, non basta assicurare l'adempimento del proprio dovere svolgendo una ricerca ed una didattica al meglio delle proprie capacità e delle oggettive possibilità, necessita un *surplus* di lavoro culturale, politico, comunicativo che non serve all'Università in quanto tale ma è indispensabile per rimettere in moto la società e la cittadinanza e ridare una prospettiva complessiva alle Comunità siciliane.

A partire da questa motivazione, un gruppo di docenti specialisti in diverse discipline – inizialmente raccolto intorno al Centro Adriano Olivetti di Palermo ma subito allargatosi all'Osservatorio per lo sviluppo locale "Alberto Tulumello" anch'esso di Palermo, al CeDoc (Centro di Documentazione e studi sui sistemi locali) dell'Università di Catania, all'Università di Messina, e all'Università "Kore" di Enna – di fronte alla necessità di riformare le istituzioni pubbliche per rilanciare lo sviluppo della Sicilia e di attuare questo processo riformatore a partire da una completa revisione del sistema di governo locale, si è messo al lavoro e, prima attraverso tutta una serie di incontri e seminari, poi stendendo un documento-appello alle forze politiche perché non fossero trascurati alcuni puntuali contenuti strategici, infine organizzando la celebrazione di alcuni convegni nelle sedi delle varie Università, ha prodotto lo straordinario risultato di accendere i riflettori della ricerca e della critica intorno ad un tema centrale per il futuro delle istituzioni della Sicilia e, soprattutto, di creare un nutrito gruppo di studiosi attenti a seguire il processo di riforma ed a interloquire con la politica.

Ne è venuta fuori anche una ponderosa raccolta di *materiali* che attraverso analisi puntuali e spesso critiche penetranti consente di mettere in evidenza i nodi più significativi della riforma che, come è noto, ancora non è compiuta ed anzi deve operare le scelte più caratterizzanti.

Naturalmente, né i colleghi che si sono personalmente spesi in questa attività di ricerca, né noi e le Università che abbiamo l'onore di rappresentare pensiamo che il lavoro svolto possa in qualche modo imporsi alle responsabili scelte della politica e delle sue istituzioni rappresentative. Di una cosa, però, siamo certi: che una disponibilità come questa, pienamente condivisa dalle Istituzioni accademiche, non è circostanza che si sia nel passato frequentemente verificata e né meno può considerarsi facilmente ripetibile. Spetta allora alla politica ed alle istituzioni pubbliche, in questo frangente per alcuni versi drammatico, saperla cogliere e valorizzare non solo per il merito delle questioni che pone ma anche e soprattutto per il metodo disinteressato con le quali le pone.

Siamo certi che Governo e Assemblea regionali, maggioranza e minoranza parlamentari sapranno fare tesoro dello spirito sopra richiamato e per questo siamo fiduciosi che una stagione nuova possa avviarsi per la Sicilia ed il suo indispensabile ruolo di cerniera culturale, sociale, economica e politica del Mediterraneo dal quale non può prescindere se vuole avere un futuro di autonomia e di benessere per le proprie popolazioni.

ROBERTO LAGALLA
PIETRO NAVARRA
GIACOMO PIGNATARO
GIANNI PUGLISI

Introduzione

I *materiali* per la riforma del governo locale in Sicilia che qui si pubblicano non costituiscono né gli *atti* di un convegno né gli *studi* di singoli studiosi che si sono misurati in ordine ad un tema specifico. Sono le analisi e le riflessioni di un gruppo multidisciplinare di studiosi che si è ritrovato unito a partire dall'idea di dare un contributo al processo riformatore del governo locale avviato dall'Assemblea Regionale Siciliana con la legge 7/2013 istitutiva dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.

L'iniziativa, partita con la organizzazione di una serie di incontri e seminari non pubblici, si è presto concretizzata in un'analisi dei principali nodi della riforma e poi, sottoscritto da una ventina di studiosi, in un *appello* alle Forze politiche regionali perché non sottovalutassero i problemi che la riforma poneva e soprattutto non li ignorassero. La decisione di abolire le Province e istituire i liberi Consorzi e le Città metropolitane "rivoluzionerà", infatti, tutto il sistema di governo locale perché riguarda l'assetto territoriale, il rendimento economico delle istituzioni, i meccanismi di partecipazione democratica, le condizioni dello sviluppo economico. Si tratta quindi di una iniziativa che richiede una visione strategica e non può essere guidata dall'alto con logica autoritaria ma deve essere spinta dal basso, cominciando dai Comuni. Una riforma, cioè, che se vuole essere epocale deve riferirsi alle Comunità ed alle molteplici relazioni che nel tempo e nello spazio hanno contribuito a formare le identità territoriali.

Il che significa che la nascita dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane non deve rappresentare la creazione di nuovi soggetti autonomi diversi dai Comuni, quanto l'organizzazione di una struttura di collegamento tra questi ultimi che non separi ma tenga legato il governo locale per fornire servizi più economici, efficienti ed adeguati alla soddisfazione dei bisogni delle comunità di base e rendere i territori competitivi.

La speranza è in definitiva che il legislatore regionale prenda atto di questa esigenza e, nel rispetto di una tecnicità che non può essere ignorata, la trasformi in un disegno organico i cui punti principali sono il contenuto dell'*Appello per la riforma del governo locale in Sicilia*, sottoscritto da:

Salvatore ANDÒ (Università “Kore” di Enna), Sebastiano BAVETTA (Università di Palermo), Cristiano BEVILACQUA (Università “Lumsa-S.Silvia” di Palermo), Pietro BUSETTA (Università di Palermo), Antonino BUTTITTA (Università di Palermo), Maurizio CARTA (Università di Palermo), Salvatore CURRERI (Università “Kore” di Enna), Renato D’AMICO (Università di Catania), Emilio GIARDINA (Università di Catania), Pierangelo GRIMAUDDO (Università di Messina), Roberto LAGALLA (Università di Palermo), Antonio LA SPINA (Università “Luiss” di Roma), Giuliano Nicola LEONE (Università di Palermo), Giovanni MOSCHELLA (Università di Messina), Carmelo Fausto NIGRELLI (Università di Catania), Giacomo PIGNATARO (Università di Catania), Andrea PIRAINO (Università di Palermo), Antonio PURPURA (Università di Palermo), Antonio SAITTA (Università di Messina), Ornella SPATARO (Università di Palermo), Leonardo URBANI (Università di Palermo), Piero VIOLANTE (Università di Palermo); e che qui di seguito si riporta per intero:

1. L’approvazione da parte dell’Assemblea Regionale Siciliana della legge 7/2013 con la quale sono state “abolite” le Province regionali ed istituiti in loro sostituzione i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane costituisce una *sfida* che tocca tutte le questioni più significative del governo locale riguardanti l’assetto territoriale, il rendimento economico delle istituzioni, l’incidenza dei meccanismi di partecipazione democratica, le condizioni dello sviluppo economico, il risanamento della finanza pubblica, la ripresa dell’economia e del lavoro. Si tratta, insomma, di una iniziativa destinata a “rivoluzionare” sia l’assetto territoriale che l’organizzazione istituzionale del governo locale e quindi che deve seguire un disegno razionale fondato sui principi costituzionali. Naturalmente non tralasciando la circostanza che anche in Sicilia la spinta che rende ineludibile l’esigenza di cambiamento è la crisi economico-finanziaria con la relativa necessità di contenere la spesa pubblica e rilanciare i meccanismi dello sviluppo. Che di fronte all’irreversibile processo di globalizzazione, che ormai investe ogni realtà, non può che trovare sostegno e spinta dalla valorizzazione dei singoli Territori dove sono insediate le Comunità locali che con le loro organizzazioni, a cominciare dai Comuni, ne costituiscono il vero motore.

È nel solco di questa visione strategica, dunque, che va collocata la riforma degli assetti di governo locale in Sicilia: un processo non più guidato dall’alto (come è stato in passato, sin dal tempo della riforma borbonica del 1813 che ha introdotto le Intendenze, destinate, poi, a divenire le attuali Province) ma dal basso, a cominciare dagli stessi Comuni quali enti esponenziali degli interessi e delle aspirazioni delle singole Comunità locali.

2. E qui si pone il *primo punto fermo* da stabilire per individuare correttamente i Territori e le Comunità che devono costituire i Consorzi comunali e le Città metro-

politane. Esso riguarda, innanzitutto, il superamento dei soli parametri quantitativi, determinati astrattamente ed oggettivamente, come era avvenuto con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 che aveva fissato in 2.500 kmq ed in 350.000 abitanti rispettivamente la superficie e la popolazione minime necessarie per la costituzione delle nuove Province.

Per stabilire, invece, la dimensione territoriale e la consistenza demografica di una Istituzione altro deve essere il ragionamento da fare. Esso non può esaurirsi nella ricerca di parametri *standard*, bensì deve guardare ai dati fisico-ambientali, storico-amministrativi, socio-economici, culturali che, a differenza dei primi, sono assolutamente unici, individuali, soggettivi. In una parola, deve riferirsi alle «Comunità» e alle molteplici relazioni che, nel tempo e nello spazio, hanno contribuito a formare le identità territoriali nella moderna accezione di «paesaggio».

Serve, dunque, un *criterio complesso* che, nel quadro del «cambiamento dinamico dei sistemi locali» (complici gli innumerevoli processi di territorializzazione cui abbiamo assistito nel corso degli ultimi decenni), tenga conto della capacità che un Territorio ha sia di sostenere una vita comunitaria inclusiva e ricca di relazioni umane sia di supportare uno sviluppo socio-economico avanzato. E, naturalmente, che costituisca anche una unità geografica, ambientale, geomorfologica, idrografica. Senza trascurare, infine, la dimensione politico-amministrativa che spesso è una eredità complessa che trascrive vicende storiche antiche entro le quali le Comunità hanno tramandato abitudini, radicato convenzioni, strutturato interessi, costruito relazioni di potere.

Ne deriva così una griglia di valutazione che porta a definire la fisionomia delle nuove Istituzioni in riferimento a un territorio e ad una popolazione di *dimensioni vaste*. Il che significa che le vecchie circoscrizioni provinciali non potranno più sopravvivere e dovranno essere rideterminate. E non certamente nel segno di quella identità troppo spesso invocata in forma retorica e di solito generatrice del tristemente noto individualismo e della conseguente polverizzazione istituzionale. La scelta, piuttosto, deve poter coniugare i principi della integrazione comunitaria con quelli della efficacia funzionale dell'attività di governo.

Se, però, il riferimento alle dimensioni *necessariamente vaste* è ben chiaro nella discussione sul Libero Consorzio di Comuni, non così appare (o, almeno, non così è stato finora) a proposito della Città metropolitana.

Tutto questo avendo ben chiaro, comunque, che la competitività territoriale, oggi quasi obbligata dai processi di globalizzazione, non è tanto un problema di misura della vastità dei territori quanto di una Programmazione Regionale per la Competitività seriamente decisa e perseguita nella prospettiva del principio della sussidiarietà istituzionale alle diverse scale territoriali (così come sancito da preambolo del Trattato di Maastricht e con le norme costituzionali e regionali).

3. Detto questo, il *secondo punto fermo* che bisogna immediatamente definire è quello di quale modello di *governance* la configurazione delle nuove istituzioni locali richieda. Purtroppo finora la ricerca di questo nuovo modello è stata ridotta alla vicenda della Provincia, oscillando (a livello nazionale) tra la sua cancellazione e la riscrittura del suo profilo istituzionale. In ogni caso, non discostandosi

dall'idea di pensare all'organizzazione del governo locale in termini di Comuni e Province quali enti *autonomi* e *separati* la cui vicenda istituzionale si gioca in modo indipendente l'uno dall'altro (e tutte e due insieme dalla Regione).

Che la disfunzione del modello stia tutta qui, in questa organizzazione *dimidiata* quando non contrapposta invece che *integrata*, nulla. Né meno un cenno. Se non quello dell'abolizione delle Province e della loro sostituzione con i liberi Consorzi comunali che non mette in discussione il modello di governo *duale* e non dà certezza alcuna né meno rispetto ai minori costi della politica. Insomma, nessuna linea di nuova relazionalità istituzionale, tranne che gli organi dei liberi Consorzi comunali (ed ora anche delle Città metropolitane, secondo il nuovo ddl. Crocetta) sono eletti con sistema indiretto di secondo grado. Il che lascia intendere che si vuole procedere a creare un collegamento stabile tra Comuni e nuove organizzazioni sovra-comunali ma lo si fa senza una chiara visione né di quella che dovrà essere la struttura interistituzionale in cui Comuni e Consorzi o Città dovranno essere organizzati né di quelle che sono le funzioni che poi gli stessi organismi dovranno svolgere.

Ora, invece, la “rivoluzione” che bisogna introdurre in ambito locale è quella di costruire un modello di governo non più ancorato all'*autonomia* rivendicata dai singoli enti rappresentativi delle Comunità quanto piuttosto centrato sul *federalismo* adottato dai Comuni in attuazione del principio di sussidiarietà. Ne deve essere la dimostrazione l'istituzione dei Consorzi comunali e delle Città metropolitane che rappresenta l'introduzione non tanto di organismi associativi tra soggetti che restano separati e conflittuali quanto di organizzazioni di collaborazione e cooperazione che tendono sempre più ad integrarsi ed agire in comune non trasformandosi in enti soggettivati e quindi in strutture di potere che infrangono la paritarietà delle istituzioni voluta dal nuovo art. 114 della Costituzione. In definitiva, la nascita dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane non deve significare la creazione di nuovi *soggetti autonomi* diversi dai Comuni ma l'organizzazione di una struttura di collegamento tra questi ultimi che non separi ma tenga legato il governo locale per fornire servizi più economici, efficienti ed adeguati alla soddisfazione dei bisogni delle comunità di base. E, nella direzione di ancorare irreversibilmente questo legame *federativo* tra Comuni e Consorzi o Città metropolitane, fondamentale è la previsione dell'elezione degli organi di governo con sistema indiretto di secondo grado che, indicando in concreto la circostanza che così risultano composti direttamente da amministratori comunali, implica la conseguenza che le organizzazioni in cui consistono si dispongono in un *continuum* che ne configura, appunto, un sistema federale.

4. Il *terzo punto fermo* necessario per avere una riforma razionale delle Istituzioni locali riguarda, come cennato, i criteri di investitura dei loro organi di governo. Ebbene, la premessa indispensabile è che i due sistemi elettorali, di primo o di secondo grado, non sono viziati da un differente potenziale democratico. Il vero tema, pertanto, non è quello di una presunta *deminutio* della rappresentanza indiretta rispetto a quella diretta bensì quello della coerenza dei due sistemi rispetto alle differenti funzioni assegnate agli organi eletti. La conseguenza è che la riformata

architettura istituzionale locale non richiede assolutamente che tutti gli organi dell'istituzione federativa (i Consorzi comunali e le Città metropolitane) siano eletti con il sistema di secondo grado.

È il caso dell'organo di governo (il Presidente o il Sindaco con la Giunta), la cui funzione, sostanzandosi in singoli atti di autonomia, reclama, anche per insegnamento costante delle giurisprudenza della Corte costituzionale, un'investitura olistica del soggetto decidente che non può che essere quella diretta, politica del popolo sovrano.

Diverso il caso dei Consigli consorziali e metropolitani, quali organi di controllo e di indirizzo programmatico, dove si realizza l'incontro e la composizione armonica degli interessi dei Territori e delle Comunità in essi insediate (Comuni). Essi saranno dunque composti da tutti i Sindaci dei Comuni ricompresi nelle aree consorziali o metropolitane. Circostanza, quest'ultima, che evidenzia una valorizzazione ed un rilancio dei Comuni che non sarebbero più relegati all'esercizio esclusivo di una pervasiva funzione di gestione amministrativa, quasi sempre sotto o sovra dimensionata rispetto agli *standards* ottimali richiesti dalle esigenze di funzionalità ed economicità, ma sarebbero innanzitutto apprezzati per la loro capacità di incidere politicamente in ordine alla funzione di indirizzo e controllo comunitario sull'operato di governo dei Consorzi e delle Città.

5. Ed eccoci al *quarto punto fermo*: la specificazione, cioè, delle funzioni che queste Istituzioni territoriali devono esercitare per realizzare una *governance integrata*. Una questione di decisiva importanza, questa: accanto al versante (in entrata) dei sistemi elettorali adottati, infatti, la legittimazione democratica delle istituzioni sempre più nelle società contemporanee si gioca sul versante (in uscita) del loro rendimento in termini di qualità delle risposte alle molteplici esigenze avanzate dalle comunità territoriali. Con tutte le conseguenze – facili da intuire – che le scelte di architettura istituzionale hanno il dovere di assicurare in vista della rivitalizzazione del rapporto tra governanti e governati.

Ebbene, subito bisogna dire della differenza che passa tra le funzioni di «*regolazione*» e quelle di «*prestazione*». Nel primo caso, si tratta di compiti di programmazione, coordinamento, regolazione dei processi di implementazione e valutazione (*ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*) dei risultati attesi e raggiunti, nella duplice direzione della relazione inter-istituzionale, ascendente e discendente, della *governance* “multilivello”. Nel secondo caso, invece, il riferimento è a compiti di gestione e amministrazione diretta nella generazione ed erogazione di servizi di natura individuale o collettiva avendo riguardo all'ottimizzazione dei fattori economici e delle risorse umane, cognitive e tecnologiche per la piena efficienza dei servizi e il massimo rendimento.

Le innumerevoli esperienze che possono essere richiamate a tale proposito dicono senza mezzi termini quanto le diverse razionalità che sottendono l'esercizio di queste funzioni (*politico-negoziale*, nel caso della «regolazione», *tecnico-gestionale*, nel caso della «prestazione») e, con esse, di tutto il corredo di relative variabili organizzative, ne rendono difficile la coesistenza. Tanto più quanto le materie di