

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Lo Statuto della Regione Siciliana

Selezione di giurisprudenza costituzionale e di dottrina

a cura di M. A. Scurati Manzoni
G. Verrengia

Maggio 2026

Lo Statuto della Regione Siciliana
Selezione di giurisprudenza costituzionale e di dottrina

A cura di M. A. Scurati Manzoni (giurisprudenza) e G. Verrengia (dottrina)
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

I.	INTRODUZIONE	1
II.	SELEZIONE DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	
	Sezione 1 – Le competenze dell’Alta Corte per la Regione Siciliana e il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali siciliane. Artt. 25-30 dello Statuto	
	Sentenza n. 38 del 1957 (rel. Cassandro)	4
	Sentenza n. 38 del 1957 (rel. Cassandro)	6
	Sentenza n. 111 del 1957 (rel. Cassandro)	7
	Sentenza n. 9 del 1958 (rel. Petrocelli)	8
	Sentenza n. 6 del 1970 (rel. Crisafulli)	9
	Sentenza n. 13 del 1983 (rel. La Pergola)	11
	Sentenza n. 545 del 1989 (red. Cheli)	13
	Sentenza n. 314 del 2003 (red. Zagrebelsky)	14
	Sentenza n. 255 del 2014 (red. Mattarella)	17
	Sezione 2 – La partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei ministri. Art. 21, comma 3, dello Statuto	
	Sentenza n. 4 del 1966 (rel. Branca)	21
	Sentenza n. 92 del 1999 (red. Onida)	22
	Sentenza n. 240 del 2009 (red. F. Gallo)	23
	Sezione 3 – Il decentramento degli organi giurisdizionali centrali. Art. 23 dello Statuto	
	Sentenza n. 25 del 1976 (rel. Astuti)	24
	Sentenza n. 189 del 1992 (red. Guizzi)	25
	Sentenza n. 316 del 2004 (red. Capotosti)	26
	Sentenza n. 237 del 2007 (red. Quaranta)	28
	Sentenza n. 265 del 2013 (red. Carosi)	29
	Sezione 4 – Le attribuzioni dell’Assemblea Regionale Siciliana	
	Sentenza n. 66 del 1964 (rel. Bonifacio)	30
	Sentenza n. 115 del 1972 (rel. Bonifacio)	32

Sentenza n. 337 del 2009 (red. De Siervo)	33
 Sezione 5 – Le competenze regionali	
Sentenza n. 124 del 1957 (rel. Papaldo)	34
Sentenza n. 29 del 1968 (rel. Manca)	35
Sentenza n. 178 del 1971 (rel. De Marco)	36
Sentenza n. 175 del 1975 (rel. De Marco)	37
Sentenza n. 634 del 1988 (red. Mengoni)	38
Sentenza n. 365 del 1990 (red. Corasaniti)	39
Sentenza n. 229 del 2017 (red. de Pretis)	40
 Sezione 6 – L'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana e la riserva statale. Art. 36 dello Statuto e relative norme di attuazione	
Sentenza n. 9 del 1957 (rel. Cappi)	41
Sentenza n. 260 del 1990 (red. Baldassarre)	43
Sentenza n. 111 del 1999 (red. Onida)	44
Sentenza n. 138 del 1999 (red. Onida)	45
Sentenza n. 306 del 2004 (red. Bile)	46
Sentenza n. 241 del 2012 (red. F. Gallo)	47
Sentenza n. 131 del 2015 (red. Cartabia)	48
Sentenza n. 3 del 2016 (red. Carosi)	49
Sentenza n. 152 del 2018 (red. Barbera)	50
 Sezione 7 – Il contributo di solidarietà nazionale. Art. 38 dello Statuto	
Sentenza n. 87 del 1987 (red. Pescatore)	51
Sentenza n. 369 del 1992 (red. Guizzi)	52
 Sezione 8 – Il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione Siciliana. Art. 43 dello Statuto	
Sentenza n. 14 del 1962 (rel. Chiarelli)	53
Sentenza n. 455 del 1989 (red. Cheli)	55
Sentenza n. 201 del 2010 (red. F. Gallo)	56
Sentenza n. 136 del 2023 (red. Viganò)	57

III. SELEZIONE DI DOTTRINA

- Agosta S.**, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in www.gruppodipisa.it, 2012 **58**
- Armao G.**, *L'autogoverno della Sicilia: dall'oblio al rilancio nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*; Ed. Rubbettino, 2017 **95**
- Chiara G.**, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, Sezione Note giurisprudenza - Corte costituzionale Anno 2014 **136**
- Colasante P.**, *La "dinamica" del riparto delle competenze fra Stato e Regioni. La giustizia costituzionale, fra vecchio, attuale e futuro Titolo V, con particolare riferimento alle autonomie speciali e al regime di impugnazione (non più) vigente per la Regione Sicilia*, in www.italianpaperpersonfederalism.issirfa.cnr.it, 2016, n. 1-2 **152**
- Corletto D.**, *Il Consiglio di giustizia amministrativa e la singolarità dell'autonomia siciliana*, in *Le Regioni*, 2005, n. 3 (contributo omesso per motivi di copyright)
- D'Amico G.**, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, Sezione Note giurisprudenza - Corte costituzionale Anno 2014 **163**
- D'Atena A.**, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, n. 6 (contributo omesso per motivi di copyright)
- Ercolano C.**, *Storia dell'autonomismo siciliano*, in www.ambientediritto.it, 2003 **177**
- Lombardi G.**, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, I (contributo omesso per motivi di copyright)
- Lorello L.**, *La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo nello Statuto della regione Sicilia*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 3 **198**
- Martines T.**, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, n. 5 (contributo omesso per motivi di copyright)
- Pajno S.**, *Il fallimento dell'esperienza della specialità siciliana e le condizioni della sua prosecuzione*, in *Nuove Autonomie*, 2009, n. 2-3 **229**
- Piraino A.**, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, n. 5 (contributo omesso per motivi di copyright)
- Pitruzzella G.**, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3 (contributo omesso per motivi di copyright)
- Raimondi S.**, *Il salvataggio del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana*, in *Foro amministrativo: Consiglio di Stato*, 2004 (contributo

omesso per motivi di *copyright*)

Repetto G., *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 6 (contributo omesso per motivi di *copyright*)

Rossi E., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)* (commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255), in *www.forumcostituzionale.it*, 2014, Sezione Note giurisprudenza - Corte costituzionale Anno 2014 **245**

Rossi E., *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, n. 5 (contributo omesso per motivi di *copyright*)

Ruggeri A., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, in *giurcost.org*, 2017, n. 2 **253**

Ruggeri A., *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello studiato alle prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, n. 4 (contributo omesso per motivi di *copyright*)

Ruggeri A., *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 1 **259**

Ruggeri A., *Il controllo sulle leggi siciliane ed il "bilanciamento" mancato*, in *www.forumcostituzionale.it* **284**

Saitta A., *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4 **288**

Saitta A., *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 2 **300**

Silvestri G., *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, n. 5 (contributo omesso per motivi di *copyright*)

Silvestri G., *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2*, in *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I - XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995 **334**

Stolfi G., *La dissolvenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana (1946-1957): un (altro) caso di spontaneità costituzionale?*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2025, n. 50 **363**

Teresi F., *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte*, in *www.forumcostituzionale.it* **382**

Verde G., *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *www.federalismi.it*, 2016, n. 16 **387**

Introduzione

Il quaderno consta di due parti: la prima riguardante la giurisprudenza costituzionale in tema, la seconda comprende una raccolta di contributi dottrinali.

* * *

La prima parte del quaderno raccoglie una selezione di estratti di pronunce della Corte costituzionale nelle quali le disposizioni dello Statuto speciale della Regione Siciliana costituiscono parametro di legittimità costituzionale o vengono applicate ai fini della risoluzione di conflitti di attribuzione, di eccezioni o di questioni preliminari o, nel caso della sentenza n. 6 del 1970, sono oggetto del giudizio. La prima parte si divide in otto sezioni.

La prima sezione è dedicata agli articoli da 25 a 30 dello Statuto che recano la disciplina del giudizio avanti all'Alta Corte per la Regione Siciliana. Le sentenze selezionate evidenziano che le competenze dell'Alta Corte sono cessate non in virtù di una modifica statutaria, ma *ipso iure* per incompatibilità con la Costituzione e sono state assorbite in quelle della Corte costituzionale. Va quindi rilevato che la sentenza n. 6 del 1970 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 26 e 27 dello Statuto della Regione siciliana, per la parte relativa alla competenza penale dell'Alta Corte. Tuttavia, nonostante le funzioni dell'Alta Corte fossero state assorbite in quelle della Corte costituzionale, fino a quando non è intervenuta la sentenza n. 255 del 2014 il procedimento di impugnazione delle leggi regionali siciliane ha continuato ad essere disciplinato dallo Statuto, conservando le sue peculiarità. In particolare, l'impugnazione precedeva la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regionali, non era preceduta dal rinvio all'Assemblea regionale per una seconda delibera, era soggetta a termini più brevi rispetto a quelli previsti dalla Costituzione e all'iniziativa del Commissario dello Stato, quale organo specificamente previsto dallo Statuto siciliano. La sentenza n. 314 del 2003 ha affermato che, in ragione dell'eccentricità e dell'eterogeneità di tale procedimento rispetto a quello previsto per le leggi delle regioni a statuto ordinario, non era possibile valutare quale dei due fosse riconducibile alla nozione di "forma di autonomia più ampia" di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infine, la sentenza n. 255 del 2014 si è pronunciata sull'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, che disciplina l'impugnazione delle leggi regionali, dichiarandolo incostituzionale nella parte in cui faceva salva la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione Siciliana. La sentenza chiarisce che il procedimento previsto dallo Statuto siciliano si caratterizza per un "minor grado di garanzia di autonomia" rispetto a quello previsto per le leggi delle regioni ordinarie, in quanto, a seguito della riforma del titolo V, l'art. 127 Cost. non contempla più il controllo preventivo delle leggi regionali. Pertanto, la sentenza n. 255 del 2014 ha stabilito che, in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve estendersi alla Regione Siciliana il sistema di impugnazione previsto dal riformato art. 127 Cost., con conseguente disapplicazione degli artt. 28, 29 e 30 dello Statuto, nonché dell'art. 27 per la perdurante competenza del Commissario di governo all'impugnazione delle delibere dell'Assemblea regionale.

La seconda sezione è dedicata all'art. 21, comma 3, dello Statuto che disciplina la partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei ministri. Tra le sentenze selezionate, una è resa su un conflitto di attribuzioni sorto in relazione al mancato accoglimento della richiesta del Presidente della Regione di partecipare ad una riunione del Consiglio dei Ministri e un'altra è resa su una questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in un

decreto-legge, impugnate per violazione dell'art. 21, terzo comma, dello Statuto, per essere state adottate senza coinvolgere il Presidente della Regione Siciliana. Da tali pronunce emerge che la partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei ministri deve essere garantita quando risultano iscritti all'ordine del giorno argomenti che coinvolgono un interesse specifico e differenziato della Regione Siciliana. In particolare, se le delibere investono la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione, vi è l'obbligo di convocare il Presidente della Regione, mentre se coinvolgono un interesse specifico e differenziato della Regione, il Presidente ha l'onere di chiedere di parteciparvi.

La terza sezione include sentenze in cui è invocato quale parametro di legittimità costituzionale l'art. 23 dello Statuto, relativo all'istituzione nella Regione Siciliana di sezioni per gli affari regionali degli organi giurisdizionali centrali e una sentenza che si pronunzia, in via preliminare, sulla legittimazione del Consiglio di Giustizia amministrativa a sollevare una questione di legittimità costituzionale in sede di espressione di parere su ricorso straordinario al Presidente della Regione per impugnazione di atti regionali. Tra le pronunce selezionate, la n. 316 del 2004 ricorda che il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali è riconducibile all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie che prevedeva l'istituzione in Palermo di supremi organi giurisdizionali distinti da quelli omologhi con sede a Napoli.

La quarta sezione è dedicata alle attribuzioni dell'Assemblea Regionale Siciliana. In particolare, sono state selezionate due sentenze rese su conflitti originati da atti dell'Assemblea e una in cui viene invocato quale parametro di legittimità costituzionale l'art. 3 dello Statuto che stabilisce composizione e competenze dell'organo legislativo siciliano. Le pronunce evidenziano che l'Assemblea Regionale Siciliana non ha le medesime prerogative del Parlamento, che le funzioni non sono equiparabili, che i rispettivi regolamenti non hanno lo stesso rango tra le fonti normative e che solo l'attività legislativa del Parlamento può considerarsi libera nei fini.

La quinta sezione racchiude pronunce che si occupano delle competenze della Regione e, in particolare, definiscono alcune delle materie di competenza legislativa esclusiva e concorrente della Regione Siciliana elencate negli artt. 14 e 17 dello Statuto.

La sesta sezione riguarda l'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana: il parametro statutario di riferimento è l'art. 36, con le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965. Dalle sentenze emerge che, mentre l'art. 36 dello Statuto sembra delineare un ordinamento finanziario ispirato ad una netta separazione tra la finanza statale e quella regionale, le norme di attuazione tratteggiano un sistema basato sostanzialmente sulla devoluzione alla Regione dei tributi erariali ivi riscossi. In particolare, secondo l'interpretazione fornita dalle sentenze selezionate, l'art. 2 comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 1074 del 1965 stabilisce che, fatta salva la riserva ivi prevista a favore dello Stato, viene destinato alla Regione il gettito dei rapporti tributari che hanno radicamento nel territorio regionale, sia in ragione della residenza del produttore di reddito, sia in ragione della localizzazione del fatto che ha dato origine al presupposto d'imposta. Quanto alla riserva di gettito a favore dello Stato, le pronunce ribadiscono le tre condizioni cui è subordinata, vale a dire, la natura tributaria dell'entrata e la novità della stessa, nonché la destinazione del gettito, prevista dalla legge istitutiva, a coprire oneri relativi a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato. Le sentenze chiariscono altresì che nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia tributaria la Regione Siciliana può istituire tributi propri per particolari esigenze della comunità regionale, nei limiti dei principi dell'ordinamento tributario statale.

La settima sezione riguarda l'art. 38 dello Statuto introduttivo del contributo di solidarietà nazionale: sono state selezionate due sentenze che si pronunziano su norme statali che rivedono la misura del contributo di solidarietà, censurate in riferimento all'art. 38 dello Statuto.

L'ultima sezione si occupa del trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione Siciliana; il parametro statutario di riferimento è l'art. 43 dello Statuto che prevede l'adozione da parte di una Commissione paritetica delle norme transitorie relative al trasferimento degli uffici e del personale e delle norme di attuazione statutaria. L'adozione delle norme di attuazione condiziona il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione anche quando si tratta di funzioni riferite a materia di competenza legislativa esclusiva della Regione.

* * *

La seconda parte del quaderno comprende una selezione di dottrina, con particolare riguardo ai saggi di carattere generale sullo Statuto della Regione Siciliana, a partire dai più risalenti sino a quelli successivi alla Riforma del Titolo V della Costituzione.

Sono stati inoltre scelti alcuni contributi focalizzati sulle sentenze che hanno dichiarato illegittime le norme statutarie sulla competenza penale dell'Alta Corte e che hanno determinato il superamento dell'originario peculiare sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane.

Sentenza n. 38 del 1957 (rel. Cassandro)

L'art. 25 dello Statuto attribuisce all'Alta Corte per la Regione Siciliana la competenza a giudicare della conformità alla Costituzione delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e della conformità rispetto allo Statuto delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, limitatamente all'efficacia degli stessi nel territorio della Regione. Si tratta di competenze provvisorie, cessate con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, conformemente a quanto previsto dalla VII disposizione transitoria della Costituzione. Tanto premesso, l'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte in quelle della Corte costituzionale non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano, ma ipso iure per incompatibilità con la Costituzione. La Costituzione e le leggi successive, infatti, hanno attribuito alla Corte costituzionale sia il potere di giudicare della legittimità costituzionale delle leggi siciliane e delle leggi dello Stato rispetto allo Statuto e nei limiti territoriali della Regione, sia il potere di decidere, nell'ambito dei conflitti di attribuzione, le controversie relative ai regolamenti dello Stato di cui all'art. 25 dello Statuto.

Considerato 5., 6.

«Vero è che lo Statuto siciliano stabilisce all'art. 25 che l'Alta Corte giudica sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato rispetto allo Statuto e limitatamente alla efficacia loro nel territorio della Regione. Ma, se si pone mente che quello Statuto fu approvato con D.L.L. 15 maggio 1946, quando cioè la Costituzione della Repubblica non era ancora nata, in un delicato momento di trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, del quale è in certa parte quasi un preannuncio, non si può non riconoscere che la ricordata competenza dell'Alta Corte sia stata travolta dalla Costituzione. Del che sono conferma non tanto o non soltanto gli inconvenienti - che variamente valutati nella loro gravità dalle avverse parti, deriverebbero dalla contemporanea esistenza delle due competenze -, quanto il fatto che nessun rimedio è posto dal nostro ordinamento per superare gli inevitabili conflitti fra i due organi, quando non si voglia far ricorso a escogitazioni che dimostrano la buona volontà di coloro che le propongono ma non trovano fondamento nel diritto positivo. Né vale obiettare che la competenza dell'Alta Corte si pone legittimamente quale competenza speciale giustificata dalla particolare autonomia siciliana, accanto alla competenza generale della Corte costituzionale, dato che la *ratio* di tutto il sistema, così delle garanzie giurisdizionali come delle autonomie regionali, quale è delineato dalla Costituzione e dalle leggi sopra ricordate, postula la necessità dell'unità della giurisdizione costituzionale ed esclude la possibilità di competenze speciali. Deve essere osservato a questo proposito che la non perfetta coincidenza delle competenze assegnate all'uno e all'altro organo non comporta la conseguenza della valida esistenza di una competenza speciale accanto alla competenza generale della Corte costituzionale. Che anzi la diversità dei limiti e dell'oggetto della competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana è piuttosto argomento che sorregge la tesi del suo assorbimento in quella più ampia e diversamente regolata di questa Corte. La Costituzione, infatti, e le leggi successive hanno regolato ex novo e senza riserve l'intera materia, attribuendo alla Corte costituzionale tanto il potere di conoscere dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi siciliane e delle leggi dello Stato rispetto alla Regione e nei limiti territoriali di questa, quanto l'altro di risolvere i conflitti di attribuzione e, con ciò, anche di giudicare quelle controversie di costituzionalità dei regolamenti dello Stato, di cui nell'art. 25 dello Statuto siciliano: una specie particolare del più ampio genere dei conflitti di attribuzione. Più che di una competenza speciale dell'Alta Corte, occorre parlare di una competenza provvisoria, destinata a scomparire con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, com'è attestato esplicitamente dalla VII disposizione transitoria della Costituzione. (...) L'obiezione principale contro questa conclusione è tale che ad essa si riconducono per l'una o per l'altra via tutte le altre, è quella che muove dalla considerazione che la competenza dell'Alta Corte sia protetta dalla natura di legge costituzionale conferita allo Statuto siciliano dalla legge 26 febbraio 1948, n. 2, posteriore nel tempo alla Costituzione; ma non è una obiezione che possa essere accolta. In primo

luogo deve essere osservato che il carattere di legge costituzionale non poteva essere attribuito se non allo Statuto quale era nel momento in cui veniva promulgata la legge di “costituzionalizzazione”, vale a dire modificato in questa parte, nella quale esso contrastava con la sopravvenuta Costituzione, e che veniva lasciata soltanto temporaneamente in vigore dalla ricordata VII disposizione transitoria. In secondo luogo, il primo comma dell’art. 1 di quella legge non affermava se non questo: che lo Statuto siciliano dovesse far parte delle leggi costituzionali della Repubblica “ai sensi e per gli effetti dell’art. 116 della Costituzione”, cioè al fine di garantire “forme e condizioni particolari di autonomia”, tra le quali non può farsi rientrare la competenza dell’Alta Corte siciliana in materia di giudizi di costituzionalità, necessariamente assorbita nel più ampio sistema posto dalla Costituzione, ispirato alla visione che il legislatore costituente ebbe delle autonomie regionali, saldamente ancorate all’unità e all’indivisibilità dello Stato. Se così è, non occorre attardarsi ad esaminare la tesi, dibattuta tra le parti, intorno ai poteri dell’Assemblea costituente dopo l’entrata in vigore della Costituzione, dovendo essere chiaro, ormai, che l’Assemblea costituente non intese modificare né modificò la Costituzione, ma si limitò, in ossequio a questa, a conferire allo Statuto siciliano, ai fini dell’art. 116 della medesima Costituzione, il carattere di legge costituzionale. E nemmeno occorre esaminare l’altra tesi, che si fonda sulla inosservanza delle procedure stabilite nel secondo comma dell’art. 1 della legge costituzionale del 6 febbraio 1948, n. 2, dato che l’assorbimento della competenza dell’Alta Corte non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano, ma *ipso iure* per incompatibilità con la Costituzione, e al momento dell’entrata in vigore di questa che operò l’inserimento dello Statuto nel nuovo ordinamento costituzionale».

Sentenza n. 38 del 1957 (rel. Cassandro)

L'art. 27 dello Statuto individua quale organo autorizzato a promuovere la questione di legittimità costituzionale il Commissario di Stato e l'art. 28 stabilisce termini per l'impugnativa delle leggi regionali più brevi di quelli stabiliti dalla Costituzione. Tali previsioni si inquadrano nell'ambito della particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione Siciliana.

Considerato 7.

«Devono essere, invece, accolte le altre due eccezioni sollevate dalla Regione siciliana dell'inammissibilità dei ricorsi per inosservanza dei termini fissati dagli artt. 28 e 29 dello Statuto siciliano e per mancanza di legittimazione attiva del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 27 del medesimo Statuto). Quale che sia la configurazione teorica che si voglia dare dei nessi che passano tra organo competente e modi e termini della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale, non è dubbio che codesti nessi non sono di loro natura necessari, sicché il destino delle norme che regolano la competenza debba essere identico a quello delle altre che stabiliscono i modi e i termini del giudizio. Le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione, e che sono stati erroneamente invocati per giustificare la competenza dell'Alta Corte per la Sicilia, vengono qui di proposito e giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi siciliane e statali e dei termini relativi. L'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana. E lo stesso è da dire del termine di venti giorni per la decisione della Corte (art. 29), fermo restando, peraltro, nei rapporti di detto termine, il carattere ordinatorio, quale, del resto, è stato già ammesso nella prassi dell'Alta Corte per la Sicilia (...)».

Sentenza n. 111 del 1957 (rel. Cassandro)

Ai sensi dell'art. 27 dello Statuto il Commissario dello Stato e non già il Presidente del Consiglio dei ministri è legittimato ad impugnare le leggi regionali siciliane davanti alla Corte costituzionale e, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto, l'impugnazione va proposta contro la delibera dell'Assemblea Regionale Siciliana entro 8 giorni dalla sua adozione. La particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione Siciliana rende compatibili gli speciali termini e modalità di impugnazione delle leggi regionali stabiliti dallo Statuto con l'unità della giurisdizione costituzionale.

Considerato

«(...) Per altro, con la medesima sentenza, la Corte affermò anche che la particolare autonomia siciliana, quale risulta dallo Statuto speciale della Regione e quale è prevista dall'art. 116 della Costituzione, rende compatibile, con l'affermata unità della giurisdizione costituzionale e la competenza esclusiva di questa Corte, l'esistenza di termini e di modi speciali di impugnativa, che sono quelli fissati dagli artt. 27, 28 e 29 dell'ora ricordato Statuto speciale. La conseguenza è che legittimato ad agire davanti alla Corte è il Commissario dello Stato e non già il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 27) e che l'impugnativa deve essere proposta entro otto giorni dalla deliberazione dell'Assemblea (art. 28) e contro la deliberazione di questa, che deve essere ritenuta come definitiva. Ora il ricorso è stato proposto anche dal Commissario dello Stato, ma senza il rispetto dei termini stabiliti nell'art. 28, ed è diretto non già contro la deliberazione dell'Assemblea, ma contro un provvedimento divenuto legge ai sensi dell'art. 29 dello Statuto. Vero è che, nelle forme e nei termini stabiliti dallo Statuto siciliano, il Commissario dello Stato aveva impugnato davanti all'Alta Corte per la Sicilia quella deliberazione dell'Assemblea regionale, ma è vero anche che il ricorso che ha originato il presente giudizio è indipendente dall'altro, precedente, che instaurò il giudizio davanti all'Alta Corte ed è diretto contro un atto formalmente diverso. Altra questione è quella relativa al destino di quel primo ricorso del Commissario dello Stato e alla sua riproponibilità davanti alla Corte ora che questa ha dichiarato la propria competenza in materia di costituzionalità delle leggi siciliane. Ma è questione che non può essere risolta in questo giudizio, e che deve restare e resta affatto impregiudicata (...)).»

Sentenza n. 9 del 1958 (rel. Petrocelli)

Il termine, previsto dall'art. 29, primo comma, dello Statuto, di venti giorni per la decisione sulle impugnazioni delle delibere dell'Assemblea Regionale Siciliana di approvazione delle leggi regionali ha natura ordinatoria. Correlativamente, il termine, previsto dal secondo comma dell'art. 29, di trenta giorni dall'impugnazione per la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regionali siciliane comporta solo la facoltà e non l'obbligo per la Regione di procedere a tali adempimenti in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale.

Considerato

«Si deve innanzi tutto respingere la eccezione pregiudiziale proposta dalla difesa della Regione, con la quale si assume che l'avvenuta promulgazione e pubblicazione della legge regionale, ai sensi del secondo comma dell'art. 29 dello Statuto siciliano, renderebbe improcedibile il giudizio di legittimità costituzionale proposto dal Commissario dello Stato. Il principio, sul quale la eccezione si vorrebbe fondare, vale a dire che il protrarsi oltre trenta giorni della inattività della Corte debba considerarsi come "accertamento di inesistenza dei denunziati vizi di illegittimità", non trova alcuna base nel citato art. 29. Come questa Corte ha ripetutamente statuito (sentenze nn. 38, 44, 111, 112 del 1957), il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29 ha carattere meramente ordinatorio, e ciò, del resto, conformemente anche alla costante interpretazione dell'Alta Corte per la Sicilia. L'attività della Corte, se può dirsi in un certo senso sollecitata, non è per nulla vincolata da quel termine. Trascorso il quale senza che la decisione sia stata emessa, il giudizio di legittimità rimane regolarmente in corso, avviandosi, per tutti gli effetti, alla sua decisione. Correlativamente, il termine di trenta giorni, oltre il quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 29, "le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione", crea non già un obbligo perentorio di promulgazione e pubblicazione immediata, ma soltanto la facoltà per la Regione di procedere alla promulgazione e pubblicazione della legge anche in pendenza di un ricorso per illegittimità costituzionale. D'altra parte, il fondamento e i limiti di questa facoltà sono tali da non incidere, allorché sia stata esercitata, sullo svolgersi del processo costituzionale e sulla relativa decisione. Con la disposizione del secondo comma dell'art. 29 si vollero tener presenti le speciali ragioni di necessità e di urgenza che, in taluni casi, possono suggerire la promulgazione e pubblicazione della legge anche in pendenza del ricorso; ma ciò sempre nell'ambito delle esigenze proprie della Regione, le quali, in definitiva, per il loro carattere particolare, non possono prevalere sul principio che regola in via fondamentale la disciplina giuridica dello Stato, vale a dire la corrispondenza di tutte le leggi ai dettati della Costituzione, allorché il giudizio sia stato ritualmente instaurato. E ciò con la conseguenza che mentre da un lato l'esercizio della facoltà di promulgare e pubblicare la legge anche in pendenza del proposto giudizio di legittimità rientra nell'apprezzamento e quindi nella responsabilità degli organi della Regione, la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe, se la promulgazione e pubblicazione non fossero avvenute (...)).»

Sentenza n. 6 del 1970 (rel. Crisafulli)

Le previsioni degli artt. 26 e 27 dello Statuto relative alla competenza penale dell'Alta Corte per la Regione Siciliana hanno anticipato la disciplina degli illeciti costituzionali di cui potrebbero rendersi responsabili il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio e i ministri. Tanto premesso, le norme dello Statuto relative all'Alta Corte contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, perché in uno Stato unitario, anche se articolato in autonomie, il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale non è derogabile.

Considerato 2., 3., 6.

«La questione di legittimità costituzionale degli articoli 26 e 27 dello Statuto della Regione siciliana, per la parte relativa alla competenza penale dell'Alta Corte, viene prospettata “per contrasto non con una singola norma, bensì con la ratio della Carta costituzionale”, vale a dire con i principi che stanno a fondamento del sistema costituzionale complessivo; ed infatti nel dispositivo la censura è formulata in primo luogo, e con maggiore perspicuità”, in rapporto alla Costituzione della Repubblica”. L’ordinanza avverte espressamente che soltanto per ossequio formale alla lettera dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e ad evitare una pronuncia di inammissibilità della questione per incertezza assoluta sull’oggetto di essa, viene fatto poi specifico riferimento all’art. 102, secondo comma, della Costituzione, richiamato peraltro – così nella motivazione come nel dispositivo dell’ordinanza – in stretto collegamento con la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 2, interpretata dal giudice istruttore come avente costituzionalizzato lo Statuto “con le modifiche di quelle parti in cui contrastava con la Costituzione”. In conformità con la propria giurisprudenza (sentenze n. 48, n. 63 e n. 67 del 1961; n. 87 del 1963; n. 44 del 1964; n. 50 del 1967) la Corte ritiene che dall’ordinanza del giudice istruttore di Palermo risulti con sufficiente chiarezza l’oggetto della sollevata questione, essendo d’altronde agevolmente individuabili, attraverso l’esame dei motivi adottati, quali norme costituzionali, oltre quelle espressamente indicate, si assumono violate (artt. 3, 5, 112, 116 e 134 in relazione all’art. 96). (...) Non può nemmeno dubitarsi della proponibilità della questione sotto il profilo della rilevanza, dal momento che l’ordinanza muove esplicitamente dall’affermazione che le disposizioni dello Statuto regionale che istituiscono la competenza penale dell’Alta Corte sono di immediata applicazione “ed ancora in vigore”, pur non essendo state costituzionalizzate con la legge costituzionale del 1948. Ed è giurisprudenza costante di questa Corte che il giudizio di abrogazione è di competenza del giudice del processo principale, di guisa che, ove questi non ritenga che sia intervenuta abrogazione e prospetti l’asserito contrasto di disposizioni anteriori con norme costituzionali in termini di incostituzionalità, spetta alla esclusiva competenza della Corte giudicarne in questi stessi termini. Correttamente, dunque, stante la premessa sulla vigenza delle disposizioni dello Statuto relative alla competenza penale dell’Alta Corte, il giudice istruttore, richiesto dal Procuratore della Repubblica di procedere con il rito formale nei confronti di un ex assessore regionale per fatti commessi durante il periodo in cui era in funzione e con questa connessi, ha sollevato la questione di costituzionalità in oggetto, poiché dalla risoluzione di essa dipende se egli abbia competenza a procedere in materia che, a norma di quelle disposizioni, gli sarebbe invece sottratta. (...) Ciò premesso, contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all’Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta. E, come bene osservato nell’ordinanza di rimessione e come risulterà dalle considerazioni che seguono, la competenza a giudicare dei reati commessi dal presidente e dagli assessori regionali nell’esercizio delle loro funzioni era stata attribuita all’Alta Corte proprio in quanto organo di giurisdizione costituzionale, e non come ad un qualsiasi giudice speciale. Lo confermano le disposizioni concernenti la messa in stato di accusa, demandata all’Assemblea regionale ed al commissario dello Stato presso la Regione: organo politico-legislativo, la prima, ed organo amministrativo alle dipendenze del Governo nazionale, il secondo. Si contravviene così anche al principio dell’art. 112 della Costituzione, rimettendosi il promuovimento

dell'azione penale a deliberazioni di un'assemblea a composizione politica o a valutazioni più o meno discrezionali di un organo, quale il commissario dello Stato, la cui figura non è certo comparabile a quella del Pubblico ministero. Specialità dell'accusa e specialità del giudice si integrano tra loro indissolubilmente, rispondendo a un disegno unitario, che ha come conseguenza la piena e totale sottrazione al regime processuale penale comune a tutti i cittadini, compresi gli assessori regionali delle altre regioni, di coloro che ricoprono o abbiano ricoperto un determinato ufficio in una singola e determinata regione, con palese violazione, oltre tutto, del principio di eguaglianza. Nelle sue linee generali, il sistema istituito dagli artt. 26 e 27 dello Statuto ricalca da vicino, ed anzi ha anticipato nel tempo, quello che la Costituzione riserva al Presidente della Repubblica nonché al Presidente del Consiglio ed ai ministri per quel che riguarda gli illeciti costituzionali di cui essi possano in ipotesi essere resi responsabili. Ora, prescindendo da quanto riguarda il Capo dello Stato, in ordine al quale vengono in considerazione principi in parte diversi, un'attenta analisi della ragione che giustifica, nei confronti del Presidente del Consiglio e dei ministri, una così profonda deroga al diritto comune, dimostra come sia impossibile estenderla ai membri del Governo regionale siciliano (...)».

Dispositivo

(...) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana. (...)

Sentenza n. 13 del 1983 (rel. La Pergola)

Anche dopo che la Corte costituzionale ha assorbito nella propria competenza quelle assegnate dallo Statuto speciale all'Alta Corte, in ragione dell'autonomia speciale garantita alla Regione Siciliana, restano fermi i modi e termini che regolavano l'impugnazione delle leggi regionali davanti all'Alta Corte. Rimane anche la facoltà per la Regione, prevista dal secondo comma dell'art. 29 dello Statuto, di procedere alla promulgazione e alla pubblicazione delle leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana, se entro trenta giorni dall'impugnazione delle stesse non è intervenuta la sentenza che si pronunzia sulla legittimità costituzionale. Se la Regione esercita tale facoltà, la legge regionale impugnata va promulgata nella sua interezza, pur quando l'impugnativa abbia investito solo in parte il contenuto del testo normativo.

Considerato 3.

«(...) Secondo Statuto (artt. 13, secondo comma; 29, secondo comma) le leggi approvate dall'Assemblea regionale sono promulgate – nell'ipotesi che viene in rilievo – “trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta sentenza di annullamento”, e “immediatamente” dopo pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione. Di fronte alla citata previsione, la Corte ha in più di una pronunzia affermato (cfr. sentenze nn. 9 del 1958, 60 del 1958, 31 del 1961) che, una volta assorbita nella propria la competenza in origine assegnata dallo Statuto speciale (artt. 25, 28 e 29) all'Alta Corte per la Sicilia, ne discendevano le seguenti conseguenze: a) modi e termini della proposizione del giudizio di legittimità rimangono quelli che regolavano l'impugnativa davanti l'Alta Corte, in conformità del particolare regime di autonomia garantito alla Regione: il che dunque va detto anche del termine stabilito in Statuto per l'impugnazione delle leggi regionali da parte del Commissario dello Stato (art. 28), nonché di quello previsto per la relativa decisione (art. 29, primo comma); b) resta fermo, peraltro, il carattere ordinatorio di quest'ultimo termine, che è di venti giorni dalla “ricevuta dell'impugnazione”, c) correlativamente, il termine di trenta giorni dall'impugnazione, entro il quale, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, va promulgata la legge, per la quale non sia intanto pervenuta al Presidente regionale “sentenza di annullamento”, crea “non già un obbligo perentorio di promulgazione e pubblicazione immediata, ma soltanto la facoltà della Regione di promulgare e pubblicare la legge anche in pendenza del proposto giudizio di legittimità”. La Corte ha peraltro chiarito che l'esercizio di tale facoltà “rientra nell'apprezzamento e quindi nella responsabilità dell'organo esecutivo regionale; mentre la sentenza, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenute” (sentenza n. 31 del 1961). Sulla base dei criteri sopra richiamati, può ora enuclearsi il necessario presupposto perché – intervenuta, dopo i trenta giorni dall'impugnazione da parte dello Stato, la promulgazione della legge regionale – continui in questa sede a sussistere la materia del contendere. Occorre a tal fine che il Presidente regionale abbia, in relazione alla legge impugnata, seguito l'una o l'altra delle possibili vie dischiuse, ritiene la Corte, dal disposto dell'art. 29, secondo comma, dello Statuto: promulgando, oppure no, la legge necessariamente nella sua interezza, pur quando l'impugnativa abbia investito solo in parte il contenuto del testo normativo. La sua scelta discrezionale, e di organo responsabile innanzi l'Assemblea, consiste nello stabilire se l'atto, nei confronti del quale lo Stato ha prodotto ricorso, vada posto in vigore prima della decisione rimessa a questa Corte. Qualora il Presidente regionale decida di posporre la promulgazione della legge alla definizione del giudizio promosso dallo Stato, e questo si concluda con l'accoglimento del ricorso, alla facoltà di promulgare, della quale egli dispone mentre pende il processo, subentrerà l'obbligo di non promulgare le disposizioni dichiarate illegittime. Se la legge è invece promulgata nelle more del giudizio, si tratta di far salva in tutta la sua virtuale pienezza la sfera degli effetti che possono scaturire dall'eventuale pronuncia di incostituzionalità: la quale deve infatti colpire con la stessa decorrenza temporale le disposizioni illegittime e alcun'altra contestuale disposizione, la cui illegittimità fosse dichiarata ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in via consequenziale. È un risultato che va garantito; e ciò

esige, anche nello speciale sistema dell'autonomia siciliana, che le norme prodotte dall'ente autonomo ed impugnate dallo Stato subiscano, quanto all'entrata in vigore, la stessa sorte della legge in cui son poste: se questa è promulgata e pubblicata in pendenza del giudizio, lo sono necessariamente esse pure».

Sentenza n. 545 del 1989 (red. Cheli)

A seguito dell'assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto all'Alta Corte nella competenza generale della Corte costituzionale, conformemente al principio di unità della giurisdizione costituzionale, deve ritenersi caducato il potere del Commissario dello Stato di impugnare le leggi e i regolamenti statali, stante la connessione di tale potere con il sistema di giustizia costituzionale incentrato sull'Alta Corte. Il superamento delle competenze dell'Alta Corte, che era stata istituita per far fronte a situazioni politiche particolari e contingenti, è conseguenza della "costituzionalizzazione", ad opera della legge cost. n. 2 del 1948, dello Statuto speciale, che ha consentito il coordinamento e l'adeguamento dello Statuto ai principi posti dalla Costituzione.

Considerato, 2.

«(...) Il Commissario dello Stato - esercitando per la prima volta un potere sinora mai impiegato - ha ritenuto di poter proporre ricorso avverso una norma contenuta in una legge statale ai sensi degli artt. 27 e 30 dello Statuto speciale, dove si riconosce allo stesso organo la competenza a promuovere davanti all'Alta Corte per la Regione siciliana i giudizi di costituzionalità "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto speciale ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione". Tale competenza deve, peraltro, ritenersi non più operante, non tanto (come accenna lo stesso Commissario nel proprio ricorso) per la mancata adozione di specifiche norme di attuazione o per effetto di desuetudine, quanto per la caducazione dello speciale potere di impugnativa di cui è causa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto speciale all'Alta Corte per la Regione Siciliana nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale. In proposito, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare - prima, attraverso l'affermazione della propria competenza esclusiva a giudicare della costituzionalità delle leggi statali e regionali (sent. n. 38 del 1957) e, successivamente, in sede di dichiarazione di incostituzionalità delle norme dello Statuto siciliano concernenti la competenza penale dell'Alta Corte (sent. n. 6 del 1970) - l'inderogabilità del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale: traendo da tale principio sia la valutazione relativa alla natura provvisoria "che ebbe a caratterizzare sin dall'inizio l'istituzione dell'Alta Corte, introdotta per far fronte a situazioni politiche particolari e contingenti", sia l'affermazione del superamento delle competenze di tale organo determinatosi in conseguenza della "costituzionalizzazione" dello Statuto speciale (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), attraverso cui si determinò anche il "coordinamento" e l'adeguamento di tale Statuto ai principi posti dalla Costituzione dello Stato (cfr. il secondo comma dell'articolo unico del r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455). Ma lo stesso principio di unità della giurisdizione costituzionale non può non condurre anche ad affermare, in questa sede, avvenuta caducazione del potere di impugnativa delle leggi e dei regolamenti statali già attribuito al Commissario dello Stato, stante il nesso indissolubile che gli artt. 27 e 30 dello Statuto vengono ad evidenziare tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione Siciliana. D'altro canto, anche per chi voglia considerare l'aspetto relativo alla particolare natura dell'organo commissariale nell'ambito della Regione Siciliana, un potere di impugnativa quale quello in esame se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari. L'insieme di queste considerazioni conduce, dunque, ad affermare l'inammissibilità del ricorso proposto dal Commissario dello Stato, per carenza di legittimazione dell'organo al promuovimento di giudizi di costituzionalità nei confronti degli atti emanati dallo Stato».

Sentenza n. 314 del 2003 (red. Zagrebelsky)

Il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane delineato dagli artt. 28 e 29 dello Statuto si caratterizza per alcune peculiarità: l'impugnazione precede la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regionali, non è preceduta dal rinvio all'Assemblea regionale per una seconda deliberazione, il giudizio si svolge in termini particolarmente brevi ed è promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano. Anche dopo l'affermazione dell'unità della giurisdizione costituzionale e il conseguente assorbimento nelle competenze della Corte costituzionale di quelle già assegnate dallo Statuto speciale all'Alta Corte, il peculiare procedimento di impugnazione delle leggi siciliane è rimasto in vigore, in ragione delle particolari forme di autonomia garantite alla Regione Siciliana. L'eccentricità e l'eterogeneità di tale procedimento rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione delle leggi delle regioni a statuto ordinario non consente di valutare quale dei due è riconducibile alla nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Considerato, 3.2.

«Il caso della Regione Siciliana, tuttavia, sotto questo riguardo, è a parte. Le regole dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane sono state previste nello Statuto speciale del 1946 nell'ambito di quel particolare sistema di garanzia costituzionale che faceva capo all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto. Esse stabiliscono (art. 28) che «le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte» la quale «decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. Decorso otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione» (art. 29). Il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza dunque per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, per: (a) essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto; (b) non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa; (c) svolgersi in termini particolarmente brevi; (d) essere promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato. Con la sentenza n. 38 del 1957 (cui si è uniformata la giurisprudenza successiva, a partire dalle sentenze n. 111 e n. 112 del 1957), questa Corte, dopo avere affermata l'unità della giurisdizione costituzionale sulle leggi, e perciò l'assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto speciale all'Alta Corte, ha peraltro riconosciuto la permanenza in vita dello speciale procedimento previsto originariamente per l'impugnativa delle leggi siciliane, osservando che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [anteriore alla riforma del 2001] (...) giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi siciliane (...) e dei termini relativi. L'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana. E lo stesso è da dire del termine di venti giorni per la decisione della Corte (art. 29), fermo restando, peraltro, nei rapporti di detto termine, il carattere ordinatorio, quale, del resto, è stato già ammesso nella prassi dell'Alta Corte per la Sicilia». Il carattere ordinatorio del termine predetto ha poi aperto ulteriori problemi. Innanzitutto, con le sentenze n. 9 e n. 60 del 1958 e n. 31

del 1961, si è precisato che il decorso del termine di trenta giorni, previsto dall'art. 29 dello Statuto per la comunicazione della decisione di annullamento della Corte, «crea non già un obbligo perentorio di promulgazione e pubblicazione immediata, ma soltanto una facoltà della Regione di promulgare e pubblicare la legge anche in pendenza del proposto giudizio di legittimità» e che «l'esercizio di tale facoltà rientra nell'apprezzamento e, quindi, nella responsabilità degli organi della Regione», restando peraltro indiscutibile che «la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenute». In pendenza dell'impugnazione, si è poi sviluppata la prassi della «promulgazione e pubblicazione parziali» della legge, con omissione delle parti sottoposte al giudizio di costituzionalità: una prassi dettata dal duplice intento di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge, nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale. Con le sentenze n. 142 del 1981 e n. 13 del 1983, questa Corte ha preso atto di questa certamente anomala prassi e, sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra, successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non-incostituzionalità che le avesse riguardate. Conseguentemente, in presenza della promulgazione parziale, ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere: esito che consegue anche all'ipotesi, frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità (v., ad esempio, sentenze n. 466 del 1994; n. 64 del 1995; n. 456 del 1999). La configurazione del controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane, in base agli articoli 28 e 29 dello Statuto, è venuto ormai stabilmente a connotarsi, nonostante l'anomalia del potere del Presidente della Regione di scindere l'atto legislativo con la promulgazione della parte della legge che non è stata impugnata, e con l'abbandono di quella che lo è stata, pur sostenuta dalla deliberazione dell'Assemblea legislativa, non diversamente da quella promulgata; potere che, con la sentenza n. 205 del 1996, si è inteso razionalizzare almeno entro i rapporti politico-fiduciari che collegano l'Assemblea legislativa e l'esecutivo regionale. Queste difficoltà spingerebbero indubbiamente a considerare con favore l'eventualità di equiparare la Regione Siciliana, con riguardo al problema qui in esame, alle altre Regioni ad autonomia speciale e quindi a estendere anche a essa, tramite l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il sistema di impugnativa comune delle leggi regionali previsto ora dal riformato art. 127 della Costituzione. Sennonché, alla Corte costituzionale non è demandato un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali. Essa deve limitarsi ad accertare, alla stregua dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se il sistema di impugnazione previsto dall'art. 127 della Costituzione configuri una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema vigente di impugnazione delle leggi siciliane. La risposta è che si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. Quest'ultimo non ha di per sé effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto. Il ricorso contro le leggi siciliane è promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare – residente nel capoluogo della Regione, secondo l'art. 1 del d. lgs. C. p. S. 10 maggio 1947, n. 307 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) – è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 2 del citato d. lgs. C. p. S. n. 307 del 1947), ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di «garante imparziale del “patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (secondo le

parole della sentenza n. 545 del 1989), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo. In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La conclusione è che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto del resto anche dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale, sostituendo l'art. 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Tutto ciò fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10. Le questioni di legittimità costituzionale oggetto dei presenti ricorsi, così riconosciuti «procedibili», devono quindi essere esaminate nel merito, alla stregua del sistema costituzionale, anteriore al nuovo Titolo V della Costituzione, vigente al momento della proposizione dei ricorsi».

Sentenza n. 255 del 2014 (red. Mattarella)

Anche a seguito delle pronunce della Corte costituzionale che hanno sancito l'unità della giurisdizione costituzionale, il giudizio sulle leggi siciliane ha mantenuto gli aspetti peculiari delineati dallo Statuto speciale: il carattere preventivo del controllo, la mancata previsione di un rinvio all'Assemblea, la previsione del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana quale titolare del potere di impugnazione, il termine per esercitare tale potere e la facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione, qualora non intervenga, entro venti giorni, la decisione della Corte. L'eccentricità di tale procedimento, secondo la sentenza n. 314 del 2003, precluderebbe la possibilità di decidere circa la sua preferibilità rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost., atteso che si tratta di procedimenti essenzialmente eterogenei, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Tuttavia, deve essere evidenziato che il procedimento di controllo delle leggi della Regione Siciliana delineato dallo Statuto si configura come preventivo e, conseguentemente, è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dal riformato art. 127 Cost. che non contempla più il controllo preventivo delle leggi regionali. Pertanto, per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost. e gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello Statuto non trovano più applicazione.

Considerato 3., 4., 4.1., 4.2., 5.

«Tanto premesso, bisogna altresì rammentare che, per quanto riguarda la Regione siciliana, l'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, impugnato nell'odierno giudizio, sostituendo l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Detto regime di controllo delle leggi siciliane, delineato dal medesimo statuto di autonomia, era originariamente contrassegnato dai seguenti caratteri principali: competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, composta di membri «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» (art. 24), a giudicare «sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25); competenza dell'Alta Corte a giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26); competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accuse a Presidente e Assessori regionali (art. 27); termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30). Occorre altresì ricordare che il richiamato sistema di controllo delle leggi regionali è stato profondamente mutato dalla giurisprudenza di questa Corte. Con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, questa Corte ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana. Con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957, e con la sentenza n. 9 del 1958, questa Corte ha ripetutamente statuito che il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29 dello statuto di autonomia, ai fini della definizione del giudizio di costituzionalità, ha carattere meramente ordinatorio. Con la sentenza n. 6 del 1970, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta

Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali – peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitasi – affermando, tra l’altro, questa Corte, che «contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all’Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta». Con la sentenza n. 545 del 1989, la Corte, accogliendo l’eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale. Questo speciale potere di impugnativa doveva quindi considerarsi caducato a seguito dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all’Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale. Peraltro, detto potere di impugnativa «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell’ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l’ordinamento siciliano e l’ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell’ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari». Sicché, alla stregua delle menzionate decisioni di questa Corte, ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi delineato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dalla previsione del Commissario dello Stato per la Regione siciliana quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall’impugnazione qualora entro venti giorni non fosse intervenuta decisione di questa Corte. Pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo. Nondimeno, vigente l’originario titolo V della parte seconda della Costituzione, il sistema di controllo delle leggi siciliane presentava alcuni spazi di maggiore autonomia, non essendo previsto il rinvio all’organo legislativo regionale per un secondo esame e ben potendo il Presidente della Regione promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione. Nel periodo immediatamente successivo all’approvazione del vigente titolo V e del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell’adeguamento degli statuti speciali ai sopravvenuti parametri costituzionali sull’autonomia regionale), è intervenuta la sentenza n. 314 del 2003, emessa posteriormente all’entrata in vigore della disposizione censurata nell’odierno giudizio e in costanza dell’elaborazione di una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell’Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento; revisione che non ha mai concluso il suo iter di formazione. Con la summenzionata pronuncia, la Corte ha deciso la questione degli effetti del richiamato art. 127 Cost. sul peculiare sistema di controllo delle leggi siciliane in difformità da quanto, nel corso dell’anno precedente, era stato affermato per gli altri enti ad autonomia speciale, concludendo per la perdurante applicabilità delle norme statutarie. Ciò in ragione dell’«eccentricità» del procedimento previsto dallo statuto di autonomia, che precluderebbe a questa Corte di poter decidere, con un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione, atteso che «si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10» (sentenza n. 314 del 2003). (...) Con l’ordinanza di rimessione della presente questione di legittimità costituzionale la Corte ha ritenuto che la questione meriti di essere riesaminata. Siffatta valutazione permane anche nell’odierno giudizio. (...) Quanto alla rilevanza della questione sollevata, occorre anzitutto osservare che, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio *a quo*, assume carattere pregiudiziale il profilo dell’ammissibilità dell’impugnazione, da parte del

Commissario dello Stato per la Regione siciliana, delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte». Da ciò, infatti, deriva la perdurante applicabilità del peculiare controllo di conformità a Costituzione delle delibere legislative siciliane. (...) nel merito, la questione è fondata. Secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della «clausola di maggior favore», allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003). Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del più volte menzionato criterio di preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto, la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia. Al riguardo, occorre osservare che, già sotto la vigenza dell'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha comparato, in più pronunce, il meccanismo statutario relativo al controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane con quello riservato dal previgente art. 127 Cost. alle Regioni di diritto comune. Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, questa Corte ha osservato che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi», cosicché «l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana» (sentenza n. 38 del 1957). Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro. Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella già richiamata sentenza n. 545 del 1989, con la quale questa Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali. Con ciò raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi, poiché questa Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari». Stando ai precedenti richiamati, tanto più alla stregua dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della «clausola di maggior favore» ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare, nei termini sopra precisati, la già richiamata comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali. Né l'argomento dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana può far premio sull'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte che, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. alle

altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002). Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito a questa Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali. Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni, previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo questa Corte allora sostanzialmente affermato che l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale. Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana - strutturalmente preventivo - è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (*ex plurimis*, ordinanza n. 377 del 2002). Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», configura una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002). Siffatta estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita; deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,». La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989). Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome».

Sentenza n. 4 del 1966 (rel. Branca)

L'art. 21, terzo comma, dello Statuto non legittima la presenza del Presidente della Regione Siciliana alle riunioni del Consiglio dei ministri quando delibera su materie che, interessando l'intera comunità nazionale, riguardano per ciò stesso le singole Regioni.

Considerato, 1., 2.

«L'eccezione di inammissibilità, proposta dalla Presidenza del Consiglio, non può essere accolta. La difesa regionale infatti denuncia la violazione della legge ordinaria (art. 6 della legge comunale e provinciale 1934) non per sé, ma perché avrebbe dato modo di eludere l'art. 21, comma terzo, dello Statuto siciliano, cioè una norma costituzionale della quale si afferma che attribuisce una certa competenza al Presidente della Regione: il conflitto è innegabile, assumendosi, dall'altra parte, che invece, col decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 1964, si è provveduto legittimamente in una materia di competenza dei soli organi statali. (...) Quanto al merito, secondo la Corte l'annullamento di atti comunali e provinciali consentito al predetto art. 6 non è materia che interessi la Regione nel senso previsto dall'art. 21 dello Statuto siciliano. Trattasi, come è noto, di attività che non va confusa col controllo ordinario riservato all'ente regionale (artt. 130 della Costituzione e 15 dello Statuto siciliano) e che si svolge in una sede sottratta alla Regione: un potere di alta amministrazione, nel quale si manifesta la unitarietà dell'ordinamento amministrativo statale, in che, poi, s'armonizzano le stesse autonomie degli enti locali (art. 15 dello Statuto siciliano), esclude di per sé che al proprio esercizio partecipino enti con cui si articola invece la pluralità di strutture dello Stato. L'interesse, che legittima e muove di volta in volta l'impiego di tale strumento, è quello generale dell'intera comunità e perciò, qualunque sia la materia ed il luogo del particolare atto d'annullamento, è del tutto diverso dagli interessi tipici delle singole Regioni. Per lo stesso motivo per cui quel potere è rimasto al Governo dello Stato, non passando alle Regioni, il suo esercizio resta estraneo a interventi regionali esterni od interni che ne comprometterebbero il carattere. Né basterebbe a giustificare l'intervento il rilievo che, nel caso di specie, si sono annullati provvedimenti di amministrazioni comunali e provinciali d'una unica Regione: la particolare situazione geografica degli enti, i cui atti vengono annullati, non modifica l'ispirazione unitaria del provvedimento che li annulla, mentre non è un interesse puramente territoriale quello a cui allude l'art. 21 dello Statuto siciliano. Rispetto al quale non si può sostenere e neanche la Regione sostiene che legittimi la presenza regionale allorché il Governo dello Stato delibera su materie che, interessando l'intera comunità, riguardano per ciò stesso le singole Regioni; dimodoché la legittimità di tale presenza nei casi in cui quel potere si espliciti entro l'orbita d'una sola Regione è del pari insostenibile poiché non per questo esso muta natura: tanto più quando il suo esercizio rientra, come è accaduto nella specie, nel disegno generale di risanamento delle finanze locali dell'intero Paese».

Sentenza n. 92 del 1999 (red. Onida)

L'art. 21, terzo comma, dello Statuto garantisce la partecipazione del Presidente della Regione Siciliana alle riunioni del Consiglio dei ministri non già quando delibera su argomenti di generico interesse delle regioni, o di un gruppo di esse, come potrebbero essere le regioni a statuto speciale, ma quando delibera su argomenti che coinvolgono un interesse specifico e differenziato della Regione. L'interpretazione dell'art. 21, terzo comma, dello Statuto non può non tenere conto, in assenza di una ratio contraria, oltre che della Costituzione, dei criteri uniformi emergenti dalle analoghe disposizioni degli altri Statuti speciali che prevedono l'intervento del Presidente della Regione alle delibere riferite "a questioni che riguardano particolarmente la Regione", richiedendo quindi la presenza di un interesse differenziato della singola regione.

Considerato, 2.

«Il ricorso non è fondato. Questa Corte ha più volte affermato che la partecipazione del Presidente della regione siciliana al Consiglio dei ministri è garantita dall'art. 21, terzo comma, dello statuto solo quando siano in discussione oggetti che coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare di questa singola regione (cfr. sentenze n. 166 del 1976, n. 545 del 1989). Sotto questo profilo, la norma dello statuto siciliano non si differenzia dalle analoghe norme presenti negli altri statuti speciali, ancorché queste ultime utilizzino espressioni diverse, come quando si riferiscono all' "intervento", anziché alla "partecipazione" del Presidente regionale, o si riferiscono alle "questioni che riguardano particolarmente la regione", anziché alle "materie che interessano la regione": per tutte vale il principio per cui si richiede la presenza di un interesse differenziato della singola regione (cfr. sentenze n. 627 del 1988, n. 544 del 1989, nn. 224, 343, 381 del 1990; nn. 37 e 191 del 1991; n. 398 del 1998). Sono note, del resto, le ragioni del mancato coordinamento dello statuto siciliano, l'unico anteriore alla Costituzione, con le norme di questa, secondo quanto era stato previsto dall'articolo unico, secondo comma, del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, di approvazione dello stesso statuto. Ma, nonostante tale difetto di coordinamento, l'interpretazione dello statuto siciliano non può non tener conto, oltre che della Costituzione, anche, là dove il testo lo consenta, e in assenza di una ratio contraria, dei criteri uniformi emergenti dalle analoghe discipline degli altri statuti speciali e dalla relativa interpretazione giurisprudenziale. Non basta dunque, per rendere necessaria la partecipazione del Presidente regionale, che il Consiglio deliberi su argomenti di generico interesse delle regioni, o di un gruppo di esse, come potrebbero essere le regioni a statuto speciale».

Sentenza n. 240 del 2009 (red. F. Gallo)

La norma di attuazione dell'art. 21, terzo comma, dello Statuto di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 35 del 2004, dispone la convocazione obbligatoria del Presidente della Regione Siciliana alle riunioni del Consiglio dei ministri quando deve deliberare su provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione. La citata norma di attuazione prevede altresì che il Presidente della Regione ha l'onere di chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio, in occasione di delibere su provvedimenti che coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione Siciliana o che determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della Regione.

Considerato, 3.1.

«Quanto alla prospettata violazione degli artt. 21, terzo comma, dello statuto speciale della Regione Siciliana e 2, comma 1, del d.lgs. n. 35 del 2004, va rilevato che, in base a detto statuto ed al relativo decreto di attuazione, il grado di coinvolgimento del Presidente della Regione nelle riunioni del Consiglio dei ministri, nel caso in cui tale organo debba adottare provvedimenti «nelle materie che interessano la Regione» (terzo comma dell'art. 21 dello statuto), è diverso in ragione del tipo di interessi su cui incidono tali provvedimenti. La normativa di attuazione dello statuto, infatti, distingue nettamente due ipotesi: a) quella in cui il Consiglio dei ministri «deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana» (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) «ogni altra ipotesi in cui [...] i provvedimenti trattati» dal suddetto Consiglio «coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa» (comma 2 dello stesso articolo). Nella prima ipotesi, l'invito rivolto al Presidente della Regione a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri è obbligatorio (come dispone l'evocato comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); nell'altra ipotesi, invece, il Presidente della Regione ha l'onere di «chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri [...], salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio, che viene comunicata al Presidente della Regione» (come dispone il comma 2 – non evocato a parametro - dello stesso articolo). Da tale ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono i parametri richiamati dalla ricorrente emerge la netta distinzione tra «la sfera di attribuzioni proprie e peculiari», da un lato, e «ogni altra ipotesi» di «interesse differenziato, proprio e peculiare» della Regione Siciliana, dall'altro. Ed emerge altresì, per quanto qui rileva, che il mero coinvolgimento di interessi - anche ove questi siano qualificabili come “differenziati, propri e peculiari” – della Regione Siciliana comporta, secondo gli stessi parametri, l'obbligo per il Presidente del Consiglio di invitare il Presidente della Regione a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri, solo nel particolare caso in cui tali interessi attengano anche ad «attribuzioni proprie e peculiari» dell'ente regionale, cioè a specifici titoli competenziali, espressamente contemplati nello statuto speciale di autonomia. Nella specie, la Regione ricorrente non fa alcun cenno alle «attribuzioni proprie e peculiari» che sarebbero state “coinvolte” dalle disposizioni censurate, ma si limita ad affermare genericamente che queste ultime «coinvolgono direttamente e specificamente la Regione siciliana ed i suoi interessi»; ipotesi, questa, che consente al Presidente della Regione solo di avanzare la richiesta di essere invitato a partecipare al Consiglio dei ministri. Ne consegue, con tutta evidenza, la non fondatezza della promossa questione di legittimità costituzionale delle disposizioni riduttive della spesa di cui ai censurati commi 1, 6, 9, lettera b), numero 14), dell'art. 5 del decreto-legge n. 93 del 2008, e, pertanto, anche del comma 12 del medesimo articolo, che, proprio in relazione a dette norme, prevede l'abrogazione delle disposizioni e l'inefficacia dei provvedimenti di attuazione con esse incompatibili».

Sentenza n. 25 del 1976 (rel. Astuti)

L'art. 23 dello Statuto stabilisce che gli organi giurisdizionali centrali devono istituire in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione, ma non dispone innovazioni della struttura e delle funzioni originarie delle sezioni. In particolare, laddove la norma statutaria ha previsto semplicemente l'istituzione di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, il d.lgs. n. 654 del 1948 ha istituito un organo di giustizia amministrativa con una propria particolare fisionomia e struttura, investito dell'esercizio delle stesse funzioni attribuite dalla legge alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. L'art. 5, terzo comma, del citato d.lgs. ha poi ammesso il ricorso all'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato avverso le decisioni del Consiglio di Giustizia Amministrativa sulle impugnative di atti e provvedimenti delle autorità amministrative dello Stato, non pronunciate in grado di appello.

Considerato, 2., 5.

«(...) Ciò tanto più considerando che l'art. 23, primo comma, dello Statuto regionale prescrive che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione, “senza innovare in niente alla struttura ed alle funzioni originarie ad esse proprie”, quali sono correttamente definite dall'art. 5, primo e secondo comma, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654, mentre la denunciata disposizione del terzo comma ha invece modificato, limitatamente alla Sicilia e al periodo anteriore all'entrata in funzione dei T.A.R., i rapporti funzionali fra una delle sezioni del Consiglio di Stato (qual è, correttamente considerato, il C.G.A. per la Regione siciliana), e l'adunanza plenaria del Consiglio stesso. (...) Non vi sono, invece, motivi sufficienti a giustificare una pronuncia di accoglimento in ordine alla seconda questione di costituzionalità, concernente il terzo comma dell'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 654. Certamente l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana prevedeva semplicemente l'istituzione in Sicilia di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ed è innegabile che con il d.lgs. n. 654 del 1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura, investito peraltro dell'esercizio delle stesse funzioni attribuite dalla legge alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, giusta il disposto dei primi due commi dell'art. 5. È del pari innegabile che una anomalia rispetto al regime ordinario della giustizia amministrativa fu allora introdotta con il disposto del terzo comma del medesimo art. 5, in base al quale veniva ammesso il ricorso all'adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato avverso le decisioni del C.G.A. sulle impugnative di atti e provvedimenti delle autorità amministrative dello Stato, non pronunciate in grado di appello».

Sentenza n. 189 del 1992 (red. Guizzi)

L'art. 23 dello Statuto stabilisce che gli organi giurisdizionali centrali devono avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione. In attuazione della norma statutaria, con il d. lgs. n. 654 del 1948, è stato istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa la cui competenza non si estende a controversie relative a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale.

Considerato, 2., 2.1.

«La norma, a giudizio del Tribunale amministrativo regionale remittente, sarebbe ancora censurabile con riguardo all'art. 125, secondo comma, della Costituzione. Sulla base di tale disposizione, infatti, tutti i Tribunali amministrativi regionali periferici dovrebbero poter conoscere le controversie relative ai provvedimenti degli enti e degli organi centrali. L'art. 4 della legge n. 74 del 1990 attuerebbe, di conseguenza, una deroga ingiustificata di tale disposizione costituzionale. I remittenti infine prospettano, come ulteriore motivo di contrasto con l'assetto costituzionale dello Stato, il conflitto fra l'art. 4 citato e l'art. 23, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) in rapporto al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 istitutivo del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana. Invero, il C.G.A., organo che – pur costituendo un'articolazione del Consiglio di Stato – ha una speciale composizione con riguardo alla componente laica designata dal governo regionale, a seguito dell'introduzione della competenza funzionale al Tribunale amministrativo regionale del Lazio si vedrebbe parzialmente sottratta la propria competenza. (...) Anche queste due ultime censure possono essere congiuntamente esaminate, e sono del pari infondate. La norma impugnata non contrasta, infatti, né con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione né con l'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana. Non contrasta con la prima disposizione perché l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte, infatti, del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato – in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa – ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame. Non contrasta infine con la seconda disposizione, perché essa stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa. In una previsione che non implica affatto – anzi esclude – la competenza a conoscere ogni tipo di controversie, specie con riguardo a questioni che non hanno alcun rapporto con la materia regionale».

Sentenza n. 316 del 2004 (red. Capotosti)

L'art. 23 dello Statuto dispone che gli organi giurisdizionali centrali abbiano in Sicilia una Sezione competente per le questioni attinenti alla Regione e attribuisce altresì funzioni consultive alla sezione del Consiglio di Stato, e funzioni di controllo amministrativo e contabile a quella della Corte dei conti. La norma statutaria afferma un principio di specialità relativo al decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, riconducibile ad un'antica tradizione siciliana, risalente all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, che prevedeva l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli.

Considerato, 5., 6.

«(...) L'art. 23 dello statuto della Regione siciliana, approvato con r.d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, stabilisce un principio di specialità, disponendo che “gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione” e prevedendo anche che le “Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile”. Tale disposizione ha avuto una prima attuazione con il citato d. lgs. 6 maggio 1948, n. 654, che ha appunto istituito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana con il compito di esercitare “le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello statuto della Regione siciliana”. Si stabiliva che tale organo fosse presieduto da un Presidente di sezione del Consiglio di Stato e, in sede giurisdizionale, fosse composto da due magistrati dello stesso Consiglio di Stato e da due “giuristi” non togati scelti dalla giunta regionale, con un incarico quadriennale rinnovabile, tra professori universitari di diritto o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, ai quali, durante la carica, era interdetto l'esercizio della professione davanti alle giurisdizioni amministrative. Modificazioni ed integrazioni al suddetto d. lgs. n. 654 del 1948 sono state introdotte dal d. P.R. 5 aprile 1978, n. 204, anche a seguito della sentenza di questa Corte n. 25 del 1976, prevedendo in particolare che i “giuristi” non togati componenti del Consiglio di giustizia amministrativa, in sede giurisdizionale, fossero quattro ed il loro mandato avesse una durata di sei anni non rinnovabile, anche se per essi era ammessa la prorogatio della carica, e disponendo altresì che il collegio giudicante fosse composto dal presidente, da due consiglieri di Stato e da due membri “laici”. Questi due decreti di attuazione dell'art. 23 dello statuto siciliano sono stati però espressamente abrogati ed integralmente sostituiti dal d. lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, il quale, innanzi tutto, in coerenza con il tenore letterale dell'art. 23, ha mutato la struttura organizzativa del Consiglio di giustizia amministrativa, stabilendone la composizione in due sezioni, con funzioni rispettivamente consultive e giurisdizionali, le quali “costituiscono sezioni staccate del Consiglio di Stato”. In correlazione con questo nuovo assetto organizzativo sono stati introdotti significativi mutamenti alla previgente disciplina, prevedendo, tra l'altro, l'aumento del numero dei componenti “togati” e “laici” ed una loro diversa ripartizione tra le due sezioni, nonché la formale equiparazione di questi ultimi ai primi per quanto attiene allo stato giuridico, al regime disciplinare ed anche, sia pure entro certi limiti, al trattamento economico. (...) Il profilo centrale delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza in esame concerne essenzialmente l'interpretazione dell'art. 23 dello statuto siciliano, dal momento che in primo luogo si dubita che le denunciate norme del decreto di attuazione n. 373 del 2003 siano compatibili con il predetto articolo, sostenendo il giudice rimettente che il decreto stesso sarebbe non solo *praeter statutum*, ma addirittura *contra statutum*. Va ricordato che il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana, che non si limita all'esperienza della Corte di cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli. L'art. 23 contiene dunque un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale,

un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. I decreti menzionati hanno avuto l'intento di attuare concretamente questa aspirazione, predisponendo moduli organizzativi e funzionali, che, tra le realizzazioni astrattamente possibili, specificassero ed eventualmente integrassero i principi enunciati. Tali moduli del resto ebbero già, nel passato, uno scrutinio favorevole da parte di questa Corte, poiché nella citata sentenza n. 25 del 1976 si riconobbe che, nonostante che l'art. 23 preveda semplicemente l'istituzione di una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato e non di un organo di giustizia amministrativa come quello disegnato dal d.P.R. n. 654 del 1948, tale organo esercitava le stesse funzioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Pertanto, secondo la stessa sentenza, "la legittimità costituzionale del provvedimento istitutivo del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana nel suo complesso" non poteva non essere confermata, dopo la rieiezione, nella sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 2994 del 1955, delle varie eccezioni di costituzionalità sollevate sul medesimo decreto n. 654 del 1948 (...)).».

Sentenza n. 237 del 2007 (red. Quaranta)

L'art. 23 dello Statuto stabilisce che gli organi giurisdizionali centrali devono avere in Sicilia sezioni per gli affari concernenti la regione, tra i quali non rientrano le impugnazioni dei provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale nelle situazioni di emergenza. Invero, il riferimento ad una nozione elastica, quale quella relativa agli affari concernenti la Regione, è espressione di una scelta processuale non incompatibile con la previsione di concentrare presso un unico giudice, nella specie il TAR del Lazio, controversie connotate da specifici profili di interesse generale che discendono dall'impugnazione di provvedimenti adottati dagli organi del governo centrale nell'esercizio di un potere emergenziale.

Considerato, 7.

«Quanto, poi, alla censura formulata con riferimento all'art. 23 dello statuto della Regione Siciliana, basata sull'assunto che anche l'impugnativa dei «provvedimenti adottati da organi dello Stato centrale, nelle situazioni di emergenza» rientra tra quegli «affari concernenti la Regione» che, ai sensi della predetta disposizione statutaria, sono devoluti, in sede di appello, alla competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, anch'essa si presenta non fondata. Questa Corte ha già affermato in passato che «l'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale», non viola l'art. 23 dello statuto siciliano, giacché esso «stabilisce soltanto che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le sezioni per gli affari concernenti la regione: norma in esecuzione della quale è stato a suo tempo istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa» (sentenza n. 189 del 1992). Sebbene, dunque, tale norma statutaria rifletta «un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali» (sentenza n. 316 del 2004), essa – anche in ragione del suo riferimento ad una nozione in definitiva elastica («affari concernenti la Regione»), non facendo leva sull'efficacia territorialmente circoscritta del provvedimento impugnato – esprime una scelta di organizzazione processuale rispetto alla quale non è necessariamente incompatibile la previsione, come nella specie, di concentrare presso un unico giudice controversie pur sempre connotate da specifici profili d'interesse generale, giacché traggono origine dall'esercizio di un potere – quello emergenziale – il cui «carattere eccezionale» – come già sopra evidenziato – è stato a più riprese sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 127 del 1995, n. 201 del 1987, n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956)».

Sentenza n. 265 del 2013 (red. Carosi)

Secondo il combinato disposto degli artt. 23 dello Statuto e 9, comma 4, del d. lgs. n. 373 del 2003, recante norme di attuazione concernenti l'esercizio nella Regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, i ricorsi straordinari contro atti amministrativi regionali sono decisi dal Presidente della Regione, su parere obbligatorio delle sezioni riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa. L'art. 12, comma 1, delle menzionate norme di attuazione statutaria rende applicabili anche al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana le disposizioni vigenti per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di Stato. Pertanto, se le sezioni riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa ritengono che un ricorso straordinario non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospendono l'espressione del parere e ordinano l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Considerato, 2.

«Ai sensi degli artt. 23, quarto comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 9, comma 4, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dal Presidente della Regione, su parere obbligatorio reso dalle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Il medesimo decreto legislativo, dopo aver chiarito che le due sezioni che compongono il predetto Consiglio costituiscono sezioni distaccate del Consiglio di Stato (art. 1, comma 2), prevede all'art. 12, comma 1, che: «Per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa in sede consultiva e in sede giurisdizionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni vigenti per il Consiglio di Stato». Il citato rinvio rende applicabile anche al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – sezioni riunite quanto previsto per il Consiglio di Stato dall'art. 13, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi) – come modificato dall'art. 69, primo comma, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – secondo cui l'organo consultivo, «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

Sentenza n. 66 del 1964 (rel. Bonifacio)

Gli artt. da 14 a 19, 9, primo comma, e 20, primo comma, dello Statuto siciliano riconoscono all'Assemblea Regionale Siciliana attribuzioni legislative e politiche e l'art. 4 le conferisce potere regolamentare sull'organizzazione delle sue funzioni e dei suoi uffici, nonché il sindacato sugli atti che violano detto potere regolamentare. L'Assemblea Regionale Siciliana, pertanto, non si configura come organo amministrativo, ma politico e legislativo. Tuttavia, l'ampia autonomia conferita alla Regione dallo Statuto speciale non è equiparabile alla sovranità dello Stato, dal momento che le Regioni sono enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati e l'attività legislativa regionale, pertanto, si differenzia da quella statale, potendo solo quest'ultima essere considerata libera nel fine. Le funzioni dell'Assemblea Regionale sono manifestazioni di un'autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata e, conseguentemente, non sono equiparabili a quelle delle Camere che, invece, costituiscono espressione di un potere di indirizzo politico generale.

Considerato, 3.

«La difesa della Regione parte dal presupposto che la posizione costituzionale dell'Assemblea regionale sia identica a quella delle due Camere del Parlamento, e ne fa discendere la conseguenza che identiche debbano essere, ed in effetti siano, le prerogative. L'Assemblea regionale, si afferma, è un corpo politico al pari delle Camere, in quanto esplica un'attività politica che si estrinseca nella emanazione di atti legislativi aventi efficacia identica a quella dei corrispondenti atti dello Stato; e, si aggiunge, in base a norma costituzionale (art. 4 dello Statuto siciliano) essa ha lo stesso potere di regolamento che comprende, così come è indiscusso per le Camere, non solo la potestà di organizzazione delle funzioni e degli uffici, ma anche il sindacato sugli atti che violino le norme poste nell'esercizio di quel potere. Questa tesi, valutata nei singoli argomenti e nel suo insieme, non può essere accolta. La Corte non dubita che l'Assemblea regionale siciliana non possa essere configurata come organo amministrativo, giacché le sue attribuzioni – così come delineate nello Statuto che realizza le particolari forme di autonomia previste nell'art. 116 della Costituzione – sono o legislative (artt. 14-19 dello Statuto siciliano) o politiche (artt. 9, primo comma, e 20, secondo comma), e mai amministrative (cfr. sent. n. 2 del 15 gennaio 1959) fino al punto che anche il potere regolamentare di esecuzione delle leggi è demandato al Governo regionale (art. 12, terzo comma). Ma da ciò non deriva che l'Assemblea regionale possa essere parificata alle Camere né sotto il profilo della equivalenza degli atti legislativi né sotto quello, più lato e comprensivo, della c. d. attività di indirizzo politico. È in proposito da osservare che l'attività della Regione, anche quando è manifestazione di legislazione “esclusiva”, incontra vari limiti nella legislazione statale, che discendono o da esplicite previsioni degli Statuti o, come la Corte più volte ha avuto modo di affermare (cfr., ad es., sent. n. 49 del 4 aprile 1963 e sent. n. 4 del 24 gennaio 1964), dal principio fondamentale di unità della Repubblica enunciato nell'art. 5 della Costituzione (cfr. anche art. 1 dello Statuto siciliano), con la necessaria conseguenza che nel quadro delle fonti le leggi regionali, anche se emanate nelle materie riservate, non possono essere poste sullo stesso piano delle leggi statali. Questa conclusione trova adeguata giustificazione nella constatazione che, per quanto lo Statuto siciliano conferisca alla Regione un'ampia autonomia, questa non è da confondere con la sovranità che resta attribuito dello Stato. La Corte ha affermato, anche in decisioni riguardanti la legislazione regionale “esclusiva”, che la Regione resta inquadrata nello Stato e subordinata allo Stato (cfr. sentenza n. 9 del 1957), e con giurisprudenza costante (cfr. sentenze nn. 124 del 1957; 2 e 32 del 1960; 66 del 1961; 46 del 1962) ha in via generale accertato che la competenza delle Regioni è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli Statuti speciali, restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni del tutto obiettive del loro contenuto. Questo indirizzo giurisprudenziale ha trovato conferma nella recente sentenza n. 56 del 9 giugno 1964, nella quale la Corte, enunciando a proposito della legislazione della Regione Trentino-Alto Adige un principio generale, ha ribadito che le Regioni sono enti con fini predeterminati e inderogabilmente fissati. Viene così delineata netta e profonda la differenza esistente fra attività legislativa regionale e attività

legislativa statale, perché solo questa ultima può essere considerata libera nel fine, salvo i casi in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale. Ed è conseguentemente chiaro che il vigente ordinamento costituzionale non consente l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea regionale alle funzioni delle Camere: le prime, infatti, appaiono manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata, le seconde invece sono espressione del potere di indirizzo politico generale, alla determinazione del quale il Parlamento, anche attraverso la legislazione, partecipa, e che la Costituzione, predisponendo il controllo di merito sulla legislazione regionale (art. 127), considera prevalente».

Sentenza n. 115 del 1972 (rel. Bonifacio)

L'art. 3 dello Statuto siciliano stabilisce il numero dei membri dell'Assemblea Regionale, precisando che devono essere eletti a suffragio universale e attribuisce alla Regione la competenza legislativa sulle elezioni regionali, rinviando ai principi fissati dalla Costituzione in materia di elezioni politiche. Tale rinvio non attribuisce alla Regione la giurisdizione sulle elezioni e non comporta l'estensione alle determinazioni adottate dall'Assemblea Regionale Siciliana in materia di operazioni elettorali della insindacabilità, anche giurisdizionale, prevista dall'art. 66 Cost. per le analoghe decisioni delle Camere, essendo invece finalizzato a circoscrivere la competenza regionale in materia elettorale. Ciò in quanto alle Regioni, anche se a statuto speciale, non spettano competenze in tema di giurisdizione e un'interpretazione che estendesse l'insindacabilità de qua contrasterebbe con il dettato degli artt. 24 e 101 Cost.

Considerato, 2.

«Più specificamente, la ricorrente ritiene di poter rinvenire nel disposto dell'art. 3 del suo Statuto la ragione di fondo dell'illegittimità costituzionale dell'impugnata legge statale: rinviando ai "principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche" quella norma statutaria non si limiterebbe ad assegnare alla Regione la competenza legislativa esclusiva in tema di elezioni regionali, ma renderebbe operante per l'Assemblea regionale il principio dell'insindacabilità, anche giurisdizionale, delle determinazioni adottate da quel corpo deliberante, nello stesso modo in cui ex art. 66 Cost. quell'insindacabilità caratterizza le analoghe attribuzioni del Parlamento. La Corte ritiene che siffatta tesi sia da respingere. Vero è che l'art. 3 dello Statuto, fissato il numero dei deputati regionali e posta la regola che essi debbano essere eletti a suffragio "universale, diretto e segreto", affida alla Regione la competenza legislativa sulle elezioni della propria Assemblea. E, tuttavia, è appunto dalla identificazione dei limiti obiettivi di siffatta materia - prima ancora che dai principi costituzionali ai quali la sua regolamentazione deve portar rispetto - che discendono conclusioni contrarie a quelle prospettate dalla difesa regionale. Non si vuol certo disconoscere che una qualche connessione esista fra "elezioni" e "giurisdizione sulle elezioni" né si contesta che nella storia della legislazione tale connessione si è manifestata talvolta nell'inclusione in un unico testo legislativo di entrambe le discipline. Ma ciò non toglie che si tratta di materie affatto diverse, le quali possono appartenere a diverse sfere di attribuzioni, come inevitabilmente deve accadere quando a qualche Regione sia stato conferito il potere legislativo attinente alla materia elettorale. È, infatti, principio fermo nella giurisprudenza della Corte che alle Regioni, anche se a statuto speciale, non spetta competenza alcuna in tema di giurisdizione (salvo le ben limitate attribuzioni che nella sentenza n. 4 del 1956 furono riconosciute alla Regione del Trentino-Alto Adige a proposito dei masi chiusi e con specifico riferimento alle peculiarità di tale istituto). E perciò non può revocarsi in dubbio che, in applicazione di tale principio, come non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, Così non è ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione, giacché anche questa esclusione si risolverebbe in una interferenza su materia che alla Regione non appartiene. È nell'ambito di queste premesse che va interpretato il rinvio operato dall'art. 3 dello Statuto siciliano ai "principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche", al quale non si può assegnare altro significato che non sia quello di circoscrivere il quadro entro il quale deve essere esercitata la competenza legislativa in materia elettorale. Una diversa interpretazione – non suffragata dalla formulazione letterale della disposizione statutaria – non solo dovrebbe prescindere dalla suddetta, precisa individuazione della materia attribuita alla Regione, ma si porrebbe in sicuro contrasto col principio costituzionale secondo il quale la tutela giurisdizionale è a tutti garantita (art. 24 Cost.) ed è affidata agli organi previsti dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione».

Sentenza n. 337 del 2009 (red. De Siervo)

L'art.4 dello Statuto individua il regolamento interno dell'organo legislativo regionale quale fonte legittimata a disciplinare l'esercizio delle funzioni spettanti all'organo stesso. Il regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana è una fonte normativa che non ha il medesimo rango dei regolamenti delle Camere e deve disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari in conformità alla forma di governo regionale prevista dallo Statuto, senza discostarsene. In particolare, il regolamento non può introdurre nuove cause di esenzione dalla giurisdizione per i componenti dell'Assemblea Regionale che non discendano dalle previsioni statutarie e non può disciplinare i rapporti tra Assemblea Regionale e Giunta.

Considerato, 4.4.

«Sul piano di indagine appena accennato, è opinione della ricorrente che la riferibilità del parere (di cui alle note impugnate) alle funzioni statutariamente proprie dell'Assemblea regionale deriverebbe (oltre che dagli artt. 5 e 116 Cost., e dall'art. 12 dello statuto, che sono, invece, parametri palesemente inconferenti) dall'art. 4 dello statuto regionale, che si riferisce al regolamento interno dell'organo legislativo, come fonte legittimata a disciplinare «l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale»: dal momento che l'art. 70-bis (Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana) disciplina le modalità con cui le Commissioni permanenti si pronunciano, ove il Governo regionale sia per legge tenuto a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza, anche il surrichiamato parere sarebbe riconducibile all'esercizio di una funzione di indirizzo politico dell'Assemblea nei riguardi della Giunta, che dovrebbe ritenersi insindacabile. Questa Corte osserva, in senso contrario, che il regolamento interno dell'Assemblea, fonte dotata in sé di «minor rilievo normativo» e di «minor grado di autonomia» rispetto ai regolamenti delle Camere (sentenza n. 288 del 1987), può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale, come modificato nel caso di specie dall'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ma non invece modificarne i confini: le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono, in altri termini, oggetto di competenza regolamentare, né, su un piano distinto, può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statuario. Del resto, è ovvio che, nel caso oggetto di conflitto, la decisione sostanziale di coinvolgere l'Assemblea nell'esercizio di una funzione amministrativa spettante al Governo regionale non è stata assunta in forza dell'art. 70-bis del regolamento interno, che si limita a predisporre in via astratta un procedimento, ma dalla legislazione regionale. Su tale piano, va ribadito che proprio la pluralità delle leggi regionali che, anche in Sicilia, prevedono l'inserimento dell'organo legislativo in fasi relative ai procedimenti amministrativi regionali o gli attribuiscono compiti di controllo su atti della Giunta comporta la necessità di discernere, con l'attenzione dovuta alla tutela del fondamentale principio di legalità, quanto sia effettivamente riconducibile alle tipiche funzioni dell'Assemblea, quali definite dallo statuto regionale ed eventualmente dalla legge statutaria, da quanto non possa che restare soggetto, in virtù di una “copertura” dovuta alla sola legislazione regionale, al regime giuridico proprio dell'ordinaria attività amministrativa».

Sentenza n. 124 del 1957 (rel. Papaldo)

L'art. 14, lett. e), dello Statuto inserisce tra le materie nelle quali la Regione Siciliana ha potestà legislativa esclusiva il perseguimento dell'incremento della produzione agricola e industriale, e, in particolare, la valorizzazione, la distribuzione e la difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali. La norma statutaria non può essere interpretata nel senso che consentirebbe l'esercizio della potestà legislativa esclusiva della Regione ogni volta che fosse giustificato dall'intento di raggiungere i predetti fini, non essendo concepibile che uno Stato sovrano conceda a una Regione poteri legislativi in una materia non precisamente identificata. Invero, la norma si limita a specificare alcuni aspetti rilevanti agli effetti economici delle materie contemplate dalle precedenti lettere dell'art. 14 dello Statuto.

Considerato

«La difesa della resistente sostiene che la Regione non abbia esercitato il suo potere a norma dell'art. 36, bensì a norma dell'art. 14, lett. e), dello Statuto speciale per la Sicilia. Secondo questa ultima disposizione, alla Regione spetterebbe una potestà legislativa esclusiva al fine di perseguire i seguenti obbiettivi: l'incremento della produzione agricola ed industriale, la valorizzazione, la distribuzione e la difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali. La Regione con la legge in esame non avrebbe avuto lo scopo di aumentare o di alleggerire il carico tributario, ma avrebbe avuto esclusivamente la finalità di venire incontro alle necessità di un settore dell'agricoltura, quello vinicolo, che, nell'ambito del territorio regionale, si era venuto a trovare in uno stato di grave crisi. La urgenza di provvedere – prosegue la difesa della Regione – era tanto impellente che gli stessi organi centrali dello Stato hanno di recente provveduto ad emanare provvedimenti d'urgenza atti a fronteggiare la situazione nello stesso settore. La tesi della Regione non è fondata. La disposizione contenuta nella lett. e dell'art. 14 non può essere interpretata in senso finalistico, nel senso, cioè, che la norma consentirebbe alla Regione l'esercizio della potestà legislativa tutte le volte che essa fosse giustificata dall'intento di raggiungere quei determinati scopi. Già la semplice enunciazione di una tesi siffatta ne mostra tutta l'insostenibilità, non essendo concepibile che, nell'ambito dello Stato sovrano, siano stati concessi alla Regione poteri tanto ampi da sfuggire ad una ben definibile delimitazione, quale può essere offerta unicamente dalla precisa identificazione della materia legislativa. L'art. 14, lett. e, a giudizio di questa Corte, non fa che specificare alcuni aspetti, particolarmente rilevanti agli effetti economici, delle materie contemplate dalle lettere a) e d) dello stesso articolo».

Sentenza n. 29 del 1968 (rel. Manca)

La materia dell'assistenza sociale cui si riferisce l'art. 38, primo comma, Cost. risponde alla finalità specifica di favorire chiunque si trovi in stato di bisogno, a prescindere dalle particolari qualità personali o da servizi particolari resi allo Stato. Un significato analogo deve essere attribuito al riferimento contenuto nell'art. 14, lett. m), dello Statuto che riconosce alla Regione Siciliana la competenza legislativa primaria in materia di pubblica beneficenza e opere pie, ma non la riferisce a provvidenze nei riguardi di persone che non si trovino nella condizione di cui all'art. 38, primo comma, Cost.

Considerato, 2.

«(...) Non nell'art. 14, lett. m, il quale attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria nella materia concernente la pubblica beneficenza e le opere pie. Il concetto di beneficenza ed assistenza pubblica, infatti, ha assunto, nel sistema della legislazione statale, un significato ben determinato. E questa Corte, in riferimento al primo comma dell'art. 38 della Costituzione, ne ha, in linea generale, precisato i termini, rilevando che la detta materia risponda alla finalità specifica di “favorire chiunque si trovi in condizioni di bisogno, prescindendo da particolari qualità o situazioni personali o da servizi particolari resi allo Stato”. Significato e portata non diversi sono da attribuire alla norma dello Statuto regionale, come è chiarito anche dal fatto che la competenza legislativa della Regione si estende alle opere pie; a quegli istituti cioè, la cui finalità istituzionale è appunto quella di attuare, in varie forme, la beneficenza e l'assistenza a favore di persone bisognose. Date tali premesse è da ritenere che, nell'ambito della ricordata norma statutaria, non possono ricomprendersi provvidenze nei riguardi di persone che non si trovino nella condizione preveduta dal primo comma dell'art. 38 della Costituzione. Ed è da ritenere altresì che non vi possa rientrare la disposizione ora impugnata, in quanto attribuisce un assegno vitalizio ai familiari di persone vittime di particolari situazioni, prescindendo dallo stato di bisogno; nell'intento, come risulta dalla relazione dei deputati proponenti, di “testimoniare la riconoscenza del popolo siciliano ai dirigenti sindacali e democratici, caduti per la causa del lavoro, della libertà e del progresso della Sicilia” (...)».

Sentenza n. 178 del 1971 (rel. De Marco)

L'art. 32 dello Statuto assegna alla Regione i beni del demanio dello Stato che si trovano nel territorio regionale, eccetto quelli che interessano la difesa o servizi di carattere nazionale; l'art. 33 assegna al patrimonio indisponibile della Regione altri beni dello Stato, tra cui le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico da chiunque trovate nel sottosuolo regionale. Con il d.P.R. n. 1825 del 1961 sono state emanate le norme di attuazione degli artt. 32 e 33 dello Statuto; tuttavia, l'effettivo trasferimento alla Regione dei relativi poteri è subordinato alla compilazione degli elenchi previsti dall'art. 5 del d.P.R. che individuano i beni assegnati alla Regione.

Considerato, I., 4.

«(...) Per gli artt. 32 e 33 dello stesso Statuto, poi, sono assegnati alla Regione i beni del demanio dello Stato esistenti nella Regione stessa, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale (art. 32), nonché altri beni dello Stato, tra i quali “le cose d’interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico, da chiunque ed in qualunque luogo ritrovate nel sottosuolo regionale” che vengono destinate a far parte del patrimonio indisponibile della Regione (art. 33). Nonostante i numerosi anni trascorsi dalla emanazione e successiva conversione in legge costituzionale di quello Statuto, non sono state ancora emanate, per quanto attiene alla conservazione delle antichità ed opere artistiche, le norme di attuazione previste dall’art. 43 dello Statuto stesso e, quindi, non è stato attuato il trasferimento alla Regione dei relativi poteri previsti dall’art. 14, lett. n. Con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1961, n. 1825, invece, sono state emanate le norme di attuazione degli artt. 32 e 33, riguardanti il demanio ed il patrimonio, ma neppure in questo settore si è avuto un effettivo trasferimento dei relativi poteri alla Regione. Infatti, l’art. 5 del decreto suddetto prevede la individuazione dei beni da effettuare, entro sei mesi dalla sua pubblicazione, con appositi elenchi da compilarsi dal Ministero delle finanze d’intesa col Ministero del tesoro, con altri Ministeri interessati e con l’Amministrazione regionale, elenchi da approvare con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle finanze e di concerto con il Ministro del tesoro e con altri Ministri interessati e dispone che il passaggio dei beni alla Regione abbia effetto dalla data di tali decreti. Almeno per il settore antichità e belle arti non risulta, a tutt’oggi, approvato alcun elenco. (...) Non può esservi dubbio che, in forza dell’art. 32 dello Statuto per la Regione siciliana, siano assegnati alla detta Regione i beni dello Stato contemplati dall’art. 822 del codice civile, tra i quali (secondo comma) “gli immobili riconosciuti d’interesse storico, archeologico ed artistico, a norma delle leggi in materia” (...)».

Sentenza n. 175 del 1975 (rel. De Marco)

L'art. 14, lett. d), dello Statuto siciliano attribuisce alla potestà legislativa esclusiva della Regione la materia dell'industria e del commercio, con conseguente trasferimento, ai sensi dell'art. 1 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1182 del 1949, all'Assessore regionale competente dei poteri spettanti in sede statale al Ministro per l'industria e il commercio. L'art. 17, lett. e), dello Statuto assegna alla Regione la potestà legislativa concorrente in materia di assicurazioni e risparmio e l'art. 4 delle menzionate norme di attuazione prevede che l'Assessorato regionale esercita le attribuzioni del Ministero per l'industria nei confronti delle imprese di assicurazioni che abbiano la sede e che assumano rischi nei limiti territoriali della Regione. Con specifico riferimento alle assicurazioni sulla vita e a quelle sugli infortuni, il comma 2 dell'art. 4 citato stabilisce che l'Assessorato esercita le attribuzioni del Ministero d'intesa con lo stesso e sentita la Commissione consultiva di cui al d. lgs. n. 349 del 1946, della quale è parte un membro del Governo. Ciò comporta che di fatto la potestà legislativa concorrente della Regione di cui all'art. 17, lett. e), dello Statuto viene limitata alle assicurazioni contro i danni.

Considerato, 2.

«(...) Con l'art. 14, lett. d, dello Statuto speciale siciliano tutta la materia dell'industria e commercio, tranne la parte che concerne i rapporti privati, è attribuita alla potestà di legislazione esclusiva della Regione, con il conseguente trasferimento all'Assessore regionale del ramo di tutti i poteri spettanti, in sede statale, al Ministro per l'industria e commercio ed, in seguito alla emanazione delle norme di attuazione, tale trasferimento è stato completamente effettuato. Senonché, in forza dell'art. 17, lett. e, dello stesso Statuto speciale, per il settore attinente alla "disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio" i poteri della Regione sono stati notevolmente attenuati sia perché alla potestà legislativa esclusiva è stata sostituita quella concorrente, sia perché per effetto delle norme di attuazione anche a questa già più limitata potestà sono state apportate ulteriori limitazioni. In particolare, per quanto attiene alla materia delle assicurazioni, l'art. 4 delle norme di attuazione testualmente dispone: "L'Assessorato regionale esercita le attribuzioni del Ministero dell'industria e del commercio nei confronti delle imprese di assicurazione che abbiano la loro sede e che assumano rischi entro i limiti territoriali della Regione. Per quanto concerne le assicurazioni sulla vita e quelle individuali sugli infortuni, l'Assessorato esercita le attribuzioni del Ministero previa intesa con quest'ultimo, sentita la Commissione consultiva istituita con decreto legislativo 15 settembre 1946, n. 349. Un rappresentante del Governo della Regione farà parte della predetta Commissione consultiva". Da questa norma chiaramente risulta che, sostanzialmente, la potestà legislativa regionale è stata circoscritta al solo settore delle assicurazioni per i danni. Senza che occorra indagare sulla natura e sulla portata delle norme di attuazione non può contestarsi che esse vadano tenute presenti in sede di interpretazione delle norme statutarie, compilate come sono, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale da una commissione paritetica composta, in posizioni di assoluta eguaglianza, di due membri nominati dal Governo dello Stato e di due membri nominati dal Presidente della Regione e tradotte, poi, in un decreto legislativo del Presidente della Repubblica. Ciò posto, poiché anche nel primo comma del richiamato art. 4 è ribadito e confermato il principio che, nell'ambito della Regione e nei confronti delle imprese di assicurazione che abbiano la loro sede e che assumano i loro rischi nel territorio regionale le attribuzioni del Ministero dell'industria e del commercio sono esercitate dal corrispondente Assessorato regionale è chiaro che, salvo espressa norma in senso diverso, nessuna deroga a tale principio può essere ammessa e che, comunque, di tale espressa norma che è di stretta interpretazione, non sia consentita la estensione a casi o ipotesi che non siano quelli in essa preveduti. Come si è sopra notato una notevole deroga è disposta appunto dal secondo comma dell'art. 4, per effetto del quale la potestà legislativa concorrente della Regione è, sostanzialmente, limitata alle sole assicurazioni per i danni (...)).»

Sentenza n. 634 del 1988 (red. Mengoni)

L'art. 17, lett. e), dello Statuto assegna alla Regione la potestà legislativa concorrente in materia di assicurazioni, da esercitarsi nel rispetto dei limiti posti dai principi della normativa statale, allo scopo di soddisfare condizioni e interessi particolari della Regione Siciliana. L'art. 4, primo comma, delle norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. n. 1182 del 1949 prevede che l'Assessorato regionale esercita le attribuzioni del Ministero dell'industria nei confronti delle imprese di assicurazioni a due condizioni: che abbiano la sede in Sicilia e che assumano rischi nei limiti territoriali della Regione. La seconda condizione deve essere riferita alla localizzazione geografica dei sinistri costituenti il contenuto del potenziale rischio oggetto di assicurazione: tale interpretazione è conforme alla ratio delle disposizioni di attuazione statutaria di fissare i criteri per individuare le condizioni particolari e gli interessi propri della Regione che giustificano la competenza regionale.

Considerato, 2., 3.

«(...) L'art. 17 lett. e) dello Statuto siciliano attribuisce alla Regione una competenza legislativa secondaria in materia, tra l'altro, di disciplina delle assicurazioni, "entro i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato e al fine di soddisfare condizioni particolari e interessi propri della Regione"; a norma dell'art. 20, le correlative funzioni esecutive e amministrative sono svolte dal Presidente e dall'assessore regionale. In attuazione di tali norme, l'art. 4, primo comma, del d.p.r. 5 novembre 1949 n. 1182, determina la misura in cui le attribuzioni del Ministero dell'industria sono trasferite all'Assessorato regionale indicando due criteri concorrenti, l'uno soggettivo, l'altro oggettivo: la competenza regionale è circoscritta alle imprese di assicurazione che: a) abbiano la sede in Sicilia, e b) "assumano i rischi entro i limiti territoriali della Regione". Non viene qui in considerazione il limite ulteriore previsto dal secondo comma in ordine alle assicurazioni sulla vita e a quelle individuali sugli infortuni, contrariamente a quanto ritiene il ricorrente equivocando sulla natura dell'assicurazione auto sotto il profilo della responsabilità per danni alle persone trasportate. (...) Il conflitto di attribuzione, oggetto del presente giudizio, nasce da un contrasto di interpretazioni del secondo criterio, indicato sub b). Il Ministero dell'industria - confortato da un parere del Consiglio di Stato in data 16 ottobre 1973, comunicato dal Ministro al Presidente della Regione siciliana in data 20 luglio 1974 - intende il criterio dell'assunzione territorialmente limitata del rischio come requisito di localizzazione dei rischi assicurati nel territorio della Regione. Questa, invece, lo intende come requisito di localizzazione nel detto ambito territoriale della stipulazione dei contratti di assicurazione. L'interpretazione caldeggiata dalla resistente è insostenibile sia sul piano letterale, sia sul piano della ratio normativa. La frase "entro i limiti territoriali della Regione" qualifica sintatticamente i rischi assunti in sé considerati, non gli atti (contratti) con cui l'impresa assicuratrice li assume obbligandosi a risarcire i danni sofferti dagli assicurati in conseguenza del loro verificarsi. Solo se interpretato come requisito di localizzazione geografica dei sinistri che costituiscono il contenuto potenziale del rischio assicurato il criterio sub b) riceve senso e valore dal punto di vista della ratio della norma, la quale risponde allo scopo di fissare dei criteri di individuazione della necessità di soddisfare condizioni particolari e interessi propri della Regione, prevista dall'art. 17 dello Statuto come requisito della competenza regionale in discorso (...).»

Sentenza n. 365 del 1990 (red. Corasaniti)

Lo Statuto siciliano non contiene una previsione relativa l'approvazione con d.P.R. dei simboli regionali, laddove gli Statuti speciali più recenti del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige la contengono e gli Statuti ordinari adottati dopo il 1971 prevedono che lo stemma regionale venga approvato con legge regionale. La mancanza di una espressa previsione negli Statuti più risalenti, tuttavia, non consente di escludere la competenza delle regioni in materia di simboli, il cui fondamento per le regioni ordinarie può ravvisarsi nell'art. 123 Cost., ove prevede la competenza statutaria a regolare l'organizzazione interna regionale. Per la Regione Siciliana, invece, dal momento che lo Statuto non fa riferimento ad una competenza in materia di organizzazione interna, ma solo ad una relativa all'ordinamento degli uffici (art. 11, lett. p), il fondamento della competenza in parola può essere rinvenuto nel principio dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost.

Considerato, 3.

«(...) Lo Statuto speciale della Regione Siciliana, e gli altri Statuti speciali meno recenti (come quelli della Regione Sardegna e della Regione Val d'Aosta) non contengono norma espressa in proposito, mentre gli Statuti speciali più recenti (come quelli del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige) prevedono l'approvazione dei simboli regionali con decreto del Presidente della Repubblica. Gli Statuti ordinari, poi, approvati nell'anno 1971, prevedono che la regione abbia uno stemma e un gonfalone, stabiliti con legge regionale. La mancanza di un'espressa previsione negli Statuti speciali meno recenti non sembra dunque per sé stessa decisiva per escludere la competenza in materia delle Regioni cui essi si riferiscono, mentre è più conducente chiedersi quale sia il fondamento di tale competenza per le stesse Regioni a Statuto ordinario, e se esso possa ritenersi operante anche per le Regioni a Statuto speciale. Per le Regioni ordinarie il fondamento è per lo più ravvisato dalla dottrina nella competenza degli Statuti a regolarne l'organizzazione interna ai sensi dell'art. 123 della Costituzione. Opinione, questa, che è stata opportunamente precisata nel senso che qui per organizzazione interna non deve intendersi l'ordinamento degli uffici, materia affidata alla competenza legislativa regionale dall'art. 117 della Costituzione. Tale impostazione, peraltro, non conduce, per quanto concerne le Regioni a Statuto speciale e in particolare per quanto concerne la Regione Sicilia, a risultati appaganti. Poiché è dubbia l'estensione dell'art. 123 della Costituzione a tali Regioni in relazione al carattere differenziato della loro autonomia (che importa prospettive diverse da quella assunta nell'art. 123), e poiché manca nello Statuto della Regione Siciliana una norma in materia di organizzazione interna analoga (tale non può ritenersi, in relazione alla suindicata precisazione della dottrina, malgrado la tesi difensiva della Regione Siciliana, l'art. 11, lett. p, dello Statuto, che si riferisce all'ordinamento degli uffici), la soluzione del problema si farebbe dipendere ancora una volta dalla mancanza nello Statuto di una previsione espressa. Ora, ove si consideri che, secondo l'orientamento di questa Corte, gli Statuti speciali sono subordinati alla Costituzione in quanto ciò sia compatibile con le forme e le condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116 della Costituzione stessa, e che comunque lo sono per quel che concerne i principi fondamentali della Costituzione, è da chiedersi se per le Regioni speciali – e del resto per le stesse Regioni ordinarie – la competenza regionale nella materia non discenda da un principio fondamentale del genere. E la risposta va data in senso positivo ravvisandosi tale principio fondamentale in quello dell'autonomia espresso nell'art. 5 della Costituzione. È noto che il detto principio è teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e, con riguardo all'art. 115 ss. della Costituzione, particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica: collettività di cui le regioni sono considerate enti esponenziali (cfr. sentenza di questa Corte n. 829 del 1988). La portata del principio stesso, così individuata, implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta».

Sentenza n. 229 del 2017 (red. de Pretis)

Tra le materia di competenza esclusiva della Regione Siciliana l'art. 14, lett. i), dello Statuto include le acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale. La previsione deve essere riferita alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, in quanto vero e proprio bene da tutelare, e non alla disciplina del servizio idrico, in coerenza con la previsione dell'art. 32 dello Statuto che stabilisce l'appartenenza delle acque al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale.

Considerato, 2.2.

«(...) Nell'enumerare le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l'art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i). Questa Corte ha precisato che la previsione è da riferire alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, «come si desume sia dal dato letterale, che significativamente considera l'acqua in quanto oggetto di opera pubblica, sia dal dato di contesto del collegamento con la norma statutaria, che dispone l'appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l'eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32)» e sulla base di queste considerazioni è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sentenza n. 93 del 2017). Su queste stesse basi, deve invece ricondursi alla competenza legislativa primaria di cui alla lettera i) dell'art. 14 dello statuto, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata qui come vero e proprio “bene” (da tutelare) anziché in funzione del “servizio” da assicurare tramite essa alla collettività (...).».

Sentenza n. 9 del 1957 (rel. Cappi)

Il primo comma dell'art. 36 dello Statuto dispone che si provvede al fabbisogno finanziario regionale oltre che con i redditi patrimoniali della Regione, anche mediante i tributi deliberati dalla stessa. La potestà legislativa esclusiva regionale di cui all'art. 14 dello Statuto, in ragione del carattere eccezionale, può essere riferita solo alle materie ivi esplicitamente e tassativamente indicate, tra le quali non figura la materia tributaria. La Regione Siciliana, pertanto, ha una competenza legislativa concorrente in materia tributaria che, in base alla formulazione generica usata nel primo comma dell'art. 36 dello Statuto, fino a quando la materia non sia compiutamente e definitivamente disciplinata, può essere estesa anche ai tributi erariali non espressamente riservati alla competenza del legislatore statale, nel rispetto dei principi dell'ordinamento tributario statale.

Considerato

«Ritiene la Corte (e su questo punto concordano la difesa dello Stato e quella della Regione) che l'art. 36 dello Statuto per la Sicilia costituisca la base positiva per la risoluzione della controversia. La norma, posta sotto il titolo quinto relativo al patrimonio e alle finanze regionali, nel primo comma dispone che, al fabbisogno, si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi deliberati dalla medesima. Nel secondo comma aggiunge: "Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto". Queste disposizioni sono interpretate dalle parti in modo del tutto divergente. Assume infatti il ricorrente che i tributi, cui si accenna nel primo comma, sono soltanto quelli propri della Regione e gli altri predeterminati dallo Stato. Sostiene, invece, la difesa della Regione che a questa spetta potestà normativa esclusiva, anche riguardo ai tributi, fatta eccezione per le imposte di fabbricazione, i monopoli fiscali, il regime doganale e le disposizioni generali sul controllo valutario. Senonché l'interpretazione restrittiva dell'Avvocatura contrasta con il testo legislativo, che, nel primo comma, quali cespiti della Regione, indica, con frase generica e comprensiva, i tributi dalla medesima deliberati. Un argomento esegetico non trascurabile, contrario a tale interpretazione, si può anche desumere dalle disposizioni contenute nello stesso titolo quinto dello Statuto siciliano. Non soltanto, infatti, nel secondo comma dell'art. 36, ma anche nell'art. 39 sono riservate esclusivamente alla legislazione statale materie di carattere tributario. Il che lascia intendere, sia pure in via indiretta, che la potestà normativa, di cui è cenno nel primo comma dell'art. 36, non sia circoscritta ai tributi locali, ma possa estendersi anche a quelli erariali non espressamente eccettuati. Ma l'esattezza di questi rilievi è confermata da altro ordine di considerazione. Per interpretare il significato e la portata di una norma giuridica è necessario tener conto anche del modo e dei limiti nei quali essa ha avuto concreta attuazione. Ora, riguardo al primo comma del ricordato art. 36, è da tener presente la situazione derivata dall'attività legislativa, svolta dalla Regione siciliana, relativamente a vari tributi erariali. E da osservare infatti che, nel non breve periodo successivo alla emanazione dello Statuto, oltre a recepire leggi finanziarie statali, la Regione ha deliberato numerosi e importanti provvedimenti legislativi, specialmente diretti ad introdurre benefici fiscali nel territorio regionale: di particolare rilievo, fra questi, le esenzioni dall'imposta di ricchezza mobile e le facilitazioni in ordine all'imposta di registro e alle tasse ipotecarie, a favore delle industrie e delle attività armatoriali locali (leggi regionali 20 marzo 1950, n. 29, e 26 gennaio 1952, n. 1); le agevolazioni fiscali a favore delle industrie asfaltifere e delle attività turistiche e termali (leggi regionali 3 gennaio 1951, n. 3, e 9 aprile 1954, n. 10); la sospensione per un anno dal pagamento delle imposte sui terreni e sui redditi agrari e delle relative sovraimposte comunali e provinciali a favore delle aziende danneggiate da eventi meteorici (legge regionale 30 gennaio 1956, n. 6). Ed è pure da notare che molte leggi di carattere finanziario non sono state impugnate dallo Stato; che altre, impugnate, sono state ritenute costituzionalmente legittime, sia pure entro certi limiti, dall'Alta Corte per la Regione siciliana, realizzandosi così una situazione di fatto e di diritto che la legislazione statale non ha modificato, ed alla quale il potere esecutivo si è uniformato. Ora questo comportamento della Regione da un lato e degli organi dello Stato dall'altro è indubbiamente significativo e induce a

ritenere che, fino a quando la materia non sia compiutamente e definitivamente disciplinata, si debba riconoscere alla Regione, in base alla formulazione generica usata nel primo comma dell'art. 36, potere normativo in materia tributaria, anche riguardo ai tributi erariali, salvi i limiti di cui si farà cenno in seguito. Potere che peraltro non può costituire, contrariamente a quanto sostiene la difesa della Regione, una riserva legislativa a favore della medesima. Difatti la potestà di legiferare, in via esclusiva, ai termini e nei limiti dell'art. 14 dello Statuto siciliano, non può essere riferita, per il suo carattere eccezionale, se non a materie esplicitamente e tassativamente indicate. Il che è particolarmente giustificabile in ordine alla materia tributaria, dato che una potestà normativa, nel senso indicato, potrebbe turbare il sistema tributario dello Stato, con ripercussioni della cui gravità si rende giustamente conto anche la difesa della Regione. Ne deriva quindi che la legislazione regionale, nella materia di che trattasi, non essendo questa menzionata nell'art. 14 dello Statuto, non può avere se non carattere concorrente o sussidiario. Onde è necessario anzitutto che le leggi della Regione riguardanti i tributi rispettino, non soltanto le leggi costituzionali e i limiti territoriali, ma anche quelli derivanti dai principi e dagli interessi generali cui si uniformano le leggi dello Stato, secondo quanto dispone la prima parte dell'art. 17 dello Statuto siciliano per la legislazione concorrente. Inoltre, poiché risponde ad una esigenza fondamentale per l'economia e per l'eguaglianza di tutti i cittadini, a qualsiasi parte del territorio della Repubblica appartengano, che l'obbligazione tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario, in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, ai cespiti colpiti e alle modalità della riscossione, è palese che, anche a questa esigenza, occorre sia subordinata la legislazione regionale; la quale deve essere quindi coordinata con la finanza dello Stato e degli altri enti locali, affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale; e deve uniformarsi all'indirizzo ed ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo».

Sentenza n. 260 del 1990 (red. Baldassarre)

Le norme di attuazione di uno Statuto speciale possono integrare, quali norme interposte, il parametro statutario. L'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 concorre a integrare il parametro di cui all'art. 36, primo comma, dello Statuto non solo in quanto lo richiama espressamente, ma anche in quanto concorre a definire il significato dei tributi sui redditi patrimoniali della Regione con i quali viene soddisfatto il fabbisogno finanziario della medesima.

Considerato 4.

«Va, infine, respinto il terzo motivo addotto dal resistente a sostegno della sua richiesta di una pronunzia di inammissibilità, consistente nel rilievo che il parametro effettivo del giudizio in esame sia dato, non già dall'art. 36 dello Statuto, che non accenna minimamente alla devoluzione alla Regione siciliana delle entrate tributarie che lo Stato riscuote nel territorio della stessa, ma dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria. È ormai giurisprudenza costante di questa Corte che le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di “norme interposte” (v., ad esempio, sentt. nn. 180 del 1980, 237 del 1983 e 585 del 1989, nonché, con specifico riferimento alla norma di attuazione invocata in questo giudizio, sentt. nn. 47 del 1968, 49 del 1972, 61 e 87 del 1987). È, altresì, un orientamento da tempo consolidato che la competenza riservata alle norme di attuazione degli Statuti speciali è materialmente determinata, non soltanto in ordine alla definizione delle competenze regionali sia sotto il profilo degli oggetti sia sotto quello delle funzioni (comprese le forme di cooperazione nei casi di interferenza o di interconnessione materiale o funzionale) e in ordine al relativo trasferimento degli uffici, del personale, dei mezzi e delle funzioni stesse, ma anche in relazione all'integrazione delle disposizioni dello Statuto, sempreché questa non sia contraria allo Statuto stesso e sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo Statuto (v., ad esempio, sentt. nn. 14 e 20 del 1956, 15 del 1957, 180 del 1980 e 237 del 1983). Poiché, nel caso sottoposto a questo giudizio, l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, oltre a richiamarsi espressamente all'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano, concorre a definire il significato dei tributi elevati sui “redditi patrimoniali della Regione” con i quali soddisfare il fabbisogno finanziario della stessa, non v'è alcun motivo che possa portare a escludere l'idoneità della norma di attuazione ivi contenuta a integrare il parametro costituzionale rappresentato dall'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano (v., da ultimo, in senso conforme, le sentt. nn. 61 e 87 del 1987)».

Sentenza n. 111 del 1999 (red. Onida)

L'articolo 36 dello Statuto sembra delineare un ordinamento finanziario ispirato ad una netta separazione tra la finanza statale e quella regionale. Le norme di attuazione dello Statuto, invece, restituiscono un sistema finanziario diverso, sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. L'art. 1 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevede che al fabbisogno finanziario della regione si provvede, oltre che con le entrate dei suoi beni demaniali e patrimoniali e con quelle connesse alla sua attività amministrativa, con le entrate tributarie erariali ad essa spettanti. Tali sono, in base al successivo art. 2, oltre alle entrate direttamente deliberate dalla Regione, le entrate erariali riscosse sul territorio, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito è destinato dalle leggi istitutive alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Considerato 8.

«Il testo dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana lascia trasparire una originaria concezione dell'ordinamento finanziario ispirata ad una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale. Esso, infatti, stabilisce che “al fabbisogno finanziario della regione si provvede con i redditi patrimoniali della regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima”, e che “sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto”, come pure, ai sensi del successivo art. 39, i tributi doganali. Queste disposizioni sembrerebbero alludere ad un sistema in cui il potere di disporre il prelievo tributario si esercita, quanto allo Stato, in un’ “area” di materia imponibile ad esso riservata, e quanto alla regione in tutta la restante area o per tutte le restanti possibili materie imponibili, in base a scelte autonome della regione stessa: la quale, peraltro, dovrebbe provvedere con i propri mezzi al fabbisogno finanziario connesso alle sue funzioni, salvo il trasferimento da parte dello Stato del fondo di “solidarietà nazionale”, previsto dall'art. 38 dello stesso statuto, tendente a “bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto alla media nazionale”. In realtà, come è ben noto, questo disegno abbozzato o prospettato nello statuto – mai coordinato in seguito con la Costituzione – non si è sviluppato nell'ordinamento. Le norme di attuazione hanno delineato un assetto ben diverso. Il d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, ha tradotto la previsione statutaria in un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla regione del gettito di tributi erariali riscosso nel suo territorio. Infatti, l'art. 1 del decreto stabilisce che la regione provvede al suo fabbisogno finanziario, oltre che mediante le entrate derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connesse all'attività amministrativa di sua competenza, “mediante le entrate tributarie ad essa spettanti”. Ma queste sono, secondo l'art. 2, che pure si rifà all'art. 36, primo comma, dello statuto, “oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”: mentre “competono allo Stato” le entrate derivanti da determinate categorie di tributi nominativamente indicati. A sua volta l'art. 6 del decreto stabilisce che “salvo quanto la regione disponga nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante, le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della regione”, e che “nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale”».

Sentenza n. 138 del 1999 (red. Onida)

L'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nel prevedere che spettano alla Regione le entrate riscosse nell'ambito del territorio regionale, mira ad attribuire alla Regione il gettito dei rapporti tributari che hanno radicamento nel suo territorio sia in ragione della residenza di chi produce il reddito, sia in ragione della localizzazione del fatto che ha dato origine al presupposto d'imposta. L'art. 4 del medesimo d.P.R. chiarisce che spettano alla Regione le entrate tributarie relative a fattispecie maturate in ambito regionale, anche se, per esigenze amministrative, la riscossione è effettuata da uffici finanziari situati fuori dal territorio regionale. Gli artt. 37 dello Statuto e 7 del citato d.P.R. n. 1074 del 1965 disciplinano i meccanismi di riparto dei redditi imponibili per le imprese che operano contemporaneamente sul territorio siciliano e in altre regioni.

Considerato 8.

(...) L'art. 2 delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965 (l'art. 36 dello statuto tace in proposito), che sancisce la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali "riscosse nell'ambito" del territorio regionale, non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel territorio della Regione stessa; quindi, dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), vuoi in ragione della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Lo conferma testualmente l'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione "sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione"; e lo conferma altresì la previsione, nell'art. 37 dello statuto e nell'art. 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria, di meccanismi di riparto dei redditi assoggettati a imposizione nel caso di imprese operanti sia nel territorio siciliano, sia in altri territori (...).

Sentenza n. 306 del 2004 (red. Bile)

L'art. 36 dello Statuto sembra delineare un ordinamento finanziario regionale basato sulla netta separazione fra finanza statale e regionale, mentre l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 restituisce un sistema diverso, sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. La menzionata norma di attuazione statutaria non si riferisce solo alle entrate la cui riscossione avviene in un luogo fisicamente individuato nel territorio siciliano, ma anche al gettito derivante dai rapporti tributari radicati nella Regione siciliana, in ragione della residenza del produttore di reddito o della collocazione nel territorio regionale del fatto da cui sorge l'obbligazione tributaria. Ciò è confermato dal successivo art. 4 del d.P.R. n. 1074 del 1965 che precisa che tra le entrate spettanti alla Regione sono incluse quelle relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, la cui riscossione, per esigenze amministrative, avviene in capo ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione.

Considerato, 2.2.

«(...) A proposito dell'ordinamento finanziario siciliano, questa Corte ha chiarito che – mentre l'art. 36 dello statuto poteva lasciar trasparire una concezione ispirata a netta separazione fra finanza statale e regionale – le successive norme di attuazione (d.P.R. n. 1074 del 1965) hanno interpretato la regola statutaria desumendo da essa un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio (sentenza n. 111 del 1999). Ma ha anche precisato che l'art. 2 delle citate norme di attuazione – pur sancendo la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali «riscosse nell'ambito» del territorio regionale - non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. E ciò trova conferma, da un lato, nell'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione «sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione»; e, dall'altro, nella previsione (contenuta negli artt. 37 dello statuto speciale e 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria) di meccanismi di riparto dei redditi soggetti a imposizione nel caso di imprese operanti sia nel territorio siciliano sia in altri territori (sentenza n. 138 del 1999; cfr. altresì sentenza n. 66 del 2001). È perciò infondata la tesi dello Stato, che correla la spettanza del gettito alla Regione ad un ristretto criterio di territorialità della riscossione (...)).».

Sentenza n. 241 del 2012 (red. F. Gallo)

La riserva a favore dello Stato del gettito delle imposte erariali riscosse in Sicilia, secondo il combinato disposto degli artt. 36, primo comma, dello Statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è soggetta a tre condizioni: la natura tributaria dell'entrata, la novità dell'entrata e la destinazione del gettito, specificamente prevista per legge, alla copertura di oneri connessi alla soddisfazione di particolari finalità contingenti o continuative dello Stato individuate nella stessa legge.

Considerato 7.3.

«(...) L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Occorre però precisare che vi sono anche altre disposizioni dello statuto e delle sue norme di attuazione che riservano allo Stato altre entrate erariali (tutte testualmente definite «tributarie») nominativamente indicate. In particolare, per quel che qui interessa, il secondo comma dell'art. 36 dello statuto stabilisce che «Sono [...] riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto». In attuazione di tale disposizione, il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono che «competono allo Stato le entrate derivanti: a) dalle imposte di produzione; b) dal monopolio dei tabacchi; c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale» (secondo comma) e che «Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto» (terzo comma). Tra le «Entrate tributarie riservate allo Stato in base all'art. 36 secondo comma dello Statuto della Regione siciliana», la tabella A) indica, al numero 16), «Entrate eventuali diverse concernenti le imposte di fabbricazione e i residui attivi» e, al numero 17), «Indennità di mora per ritardato versamento imposte di produzione»; la tabella B) indica «Proventi del monopolio dei tabacchi»; la tabella C) indica «Proventi del lotto».

Sentenza n. 131 del 2015 (red. Cartabia)

Il gettito dei tributi erariali riscossi nella Regione Siciliana, secondo il combinato disposto degli artt. 36, primo comma, dello Statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è destinato alla Regione. Tuttavia, il legislatore statale può destinare allo Stato il gettito di un'imposta erariale riscossa nella Regione quando sono rispettate tre condizioni inerenti la natura tributaria dell'entrata, la sua novità e la destinazione a copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato individuate nella stessa legge. Ne emerge che, ai fini della riserva a favore dello Stato, lo Statuto e le norme di attuazione non richiedono che la destinazione del gettito allo Stato sia temporalmente limitata, né vietano che la stessa si protragga nel tempo per coprire gli oneri relativi a esigenze che da contingenti divengono continuative.

Considerato, 3.2.,5.

«Occorre ancora rammentare che in ordine alla destinazione del gettito derivante dai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione siciliana, sussistono ben precisi vincoli costituzionali, stabiliti dall'art. 36, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana e dalle disposizioni di attuazione statutarie, contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo cui spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi, tra i quali non rientrano quelli in discussione). Tuttavia, è possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito derivante da uno o più tributi, purché siano rispettate tutte le seguenti tre tassative condizioni: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la sua destinazione «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». L'art. 37 del citato statuto regionale precisa, poi, che spetta alla Regione anche la quota di tributo relativa ad impianti e stabilimenti con sede nel territorio regionale, anche se di imprese commerciali o industriali che hanno sede centrale al di fuori. (...) Continuano, quindi, ad essere rispettate tutte le condizioni previste dalle disposizioni di attuazione ex art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare la specificità della finalizzazione come stabilita dalla disposizione impugnata. Del resto, né lo statuto della Regione siciliana, né le relative disposizioni di attuazione richiedono in alcun modo – come accade, invece, in altri Statuti regionali – che la destinazione allo Stato della maggiore entrata debba essere temporalmente limitata; tanto meno esse vietano al legislatore statale di protrarre nel tempo la destinazione di nuove entrate al soddisfacimento di esigenze, che da contingenti possono divenire continuative, sempre che ciò avvenga nel rispetto, come avvenuto nella specie, di tutte le condizioni previste dal richiamato art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e, in particolare, della specificità della finalizzazione (...).

Sentenza n. 3 del 2016 (red. Carosi)

Il combinato disposto degli artt. 36 dello Statuto e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 richiede tre condizioni perché possa operare l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali riscosse nella Regione Siciliana: la natura tributaria dell'entrata, la novità della stessa e la destinazione del gettito a copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato individuate dalla legge istitutiva.

Considerato, 3.2.

«Tanto premesso e passando all'esame del merito della questione, questa Corte ha più volte precisato che «L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”» (*ex multis*, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012). Occorre dunque verificare se la riserva allo Stato del contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013 rispetti siffatti requisiti. (...)».

Sentenza n. 152 del 2018 (red. Barbera)

Gli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto disciplinano il regime di autonomia finanziaria e tributaria della Regione. In particolare, in base al combinato disposto degli artt. 36 dello Statuto e 1 del d.P.R. n. 1074 del 1965, la Regione provvede al proprio fabbisogno finanziario mediante i redditi patrimoniali della Regione, i tributi deliberati dalla stessa e le entrate tributarie erariali ad essa spettanti. L'art. 6, comma 1, del medesimo d.P.R. 1074 del 1965 prevede che le leggi tributarie statali si applicano nel territorio regionale, salvo quanto deliberato dalla Regione nell'esercizio della sua competenza legislativa in materia tributaria. Tale competenza è soggetta ai vincoli previsti dall'art. 17 dello Statuto per le materie a competenza concorrente e, infatti, il comma 2 del citato art. 6 prevede che la Regione può istituire tributi propri per particolari esigenze della comunità regionale, nei limiti dei principi dell'ordinamento tributario dello Stato.

Considerato, 8., 8.1.

«In parte qua giova ribadire che l'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana è disciplinata dagli artt. 36, 37 e 38 dello statuto, nonché dalle norme di attuazione dettate dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria). (...) In particolare, in base all'art. 36 dello statuto, «[a]l fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima»; disposizione alla quale risulta immediatamente correlato l'art. 1 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in forza del quale la Regione siciliana provvede al suo fabbisogno finanziario anche «mediante le entrate tributarie ad essa spettanti». Mentre l'art. 2 del decreto citato da ultimo indica in che percentuali le entrate tributarie, diverse da quelle direttamente deliberate dalla Regione, sono da ritenersi destinate alla stessa, il successivo art. 6, a completamento del disposto dell'art. 36 dello statuto, per un verso (comma 1), afferma che «le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato hanno vigore e si applicano anche nel territorio della Regione», fatto salvo quanto venga disposto dalla Regione nell'esercizio e nei limiti della competenza legislativa ad essa spettante; per altro verso (comma 2), ribadisce che «nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale». Vengono così estesi all'autonomia legislativa in materia di imposizione fiscale, i vincoli previsti dall'art. 17 dello statuto di autonomia, riferiti, in genere, alle competenze legislative ivi indicate, non coincidenti con quelli previsti dall'art. 14, da esercitare entro «i limiti dei principi e degli interessi cui si informa la legislazione dello Stato».

Sentenza n. 87 del 1987 (red. Pescatore)

Il secondo comma dell'art. 38 dello Statuto prevede che il contributo di solidarietà nazionale che lo Stato versa annualmente alla Regione ha lo scopo di bilanciare il minor ammontare dei redditi di lavoro prodotti nella Regione rispetto alla media nazionale. Invero, in base al comma 1 del medesimo art. 38 lo Stato realizza un impegno di solidarietà mediante il versamento di mezzi a destinazione vincolata per la realizzazione di un piano di lavori pubblici. Il comma terzo della norma statutaria prevede la revisione quinquennale del contributo; tuttavia, non vi sono vincoli costituzionali circa la determinazione dell'ammontare e delle modalità di erogazione del contributo.

Considerato, 3., 4.

«(...) Il contributo di solidarietà nazionale, che “lo Stato verserà annualmente alla Regione” (art. 38 St. cit.), è sottoposto a revisione quinquennale (terzo comma art. cit.) ed ha lo scopo di “bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale” (secondo comma art. cit.). La disposizione dell'art. 38 St. fu elaborata dalla Consulta regionale del 1945 con l'intento di realizzare – secondo l'affermazione di uno dei suoi ispiratori – una “forma di controllo costituzionale sulla perequazione delle spese pubbliche”. L'erogazione, alla quale lo Stato è tenuto, consegue ad una valutazione discrezionale anche in relazione alla segnalata funzione perequativa del minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale. Secondo la visione statutaria, il contributo è inteso a realizzare un impegno di solidarietà dello Stato attraverso il versamento alla Regione, a titolo del tutto peculiare, di mezzi a destinazione vincolata, per la realizzazione di un piano di lavori pubblici (art. 38, cit. primo comma). (...) L'erogazione del contributo di solidarietà alla Sicilia, se costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, non è, peraltro, vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale. Il terzo comma dell'art. 38 dello statuto della Regione Sicilia prevede la revisione quinquennale dell'assegnazione con riferimento alla variazione dei dati assunti per il precedente computo (gettito delle imposte di fabbricazione, riscosse nella Regione siciliana: art. 1 l. 27 giugno 1962, n. 886)».

Sentenza n. 369 del 1992 (red. Guizzi)

L'erogazione del contributo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto costituisce adempimento di un obbligo costituzionale, ma non vi sono vincoli costituzionali relativi alla determinazione dell'ammontare e delle modalità di erogazione dello stesso. Il contributo ha carattere aggiuntivo rispetto alle entrate assicurate in via ordinaria alla Regione. La revisione quinquennale di cui al terzo comma dell'art. 38 dello Statuto è rimessa alla valutazione dello Stato e la Regione non partecipa al relativo procedimento.

Considerato, 2.2.

(...) Sulle modalità di determinazione e di erogazione del contributo di solidarietà previsto dall'art. 38 dello Statuto regionale siciliano, questa Corte si è specificamente pronunciata, rigettando l'impugnativa promossa dalla Regione siciliana avverso una disposizione di legge statale riduttiva di uno stanziamento già conferito (v. l'art. 3, secondo comma, del decreto-legge n. 677 del 1981, convertito nella legge n. 11 del 1982): l'erogazione del contributo è adempimento di un obbligo costituzionale, ma non è vincolata, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale; il terzo comma dell'art. 38 dello Statuto regionale siciliano prevede la revisione quinquennale dell'assegnazione con riferimento alla variazione dei dati assunti per il precedente computo, ma l'adozione del "dato-base" e le successive verifiche – ha osservato la Corte – sono rimesse a una valutazione dello Stato "non meramente ricognitiva" della modificazione degli elementi originali. Non è prevista la partecipazione della Regione al procedimento di revisione, né altra forma di garanzia (sentenza n. 87 del 1987). È appena il caso di ricordare che il contributo di solidarietà ha carattere aggiuntivo rispetto alle entrate assicurate in via ordinaria alla Regione (...).

Sentenza n. 14 del 1962 (rel. Chiarelli)

Il presupposto per l'esercizio da parte della Regione Siciliana della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici regionali e di stato giuridico ed economico degli impiegati della Regione, di cui all'art. 14, lett. p) e q) dello Statuto, è l'effettivo trasferimento delle funzioni cui gli uffici devono provvedere, mediante l'emanazione delle norme di attuazione statutaria, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto. Si tratta di norme necessarie ai fini dell'attuazione coordinata dei principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento dell'organizzazione amministrativa che condizionano il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni a Statuto speciale, anche quando riferite a materie in cui le predette regioni hanno competenza legislativa esclusiva.

Considerato, 2.

«(...) È fuori contestazione che la Regione siciliana abbia una competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici regionali e di stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione stessa (art. 14, lett. p e q, Statuto speciale). Ma presupposto perché essa, nell'esercizio della indicata potestà legislativa, possa istituire propri uffici, e disciplinare lo stato giuridico degli impiegati da destinarvi, è che sia stata effettivamente investita delle funzioni amministrative a cui quegli uffici debbono provvedere e quegli impiegati essere adibiti, mediante l'emanazione delle norme di attuazione e transitorie di cui all'art. 43 dello Statuto speciale, le quali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo sent. nn. 17, 22, 74 del 1961), condizionano il trasferimento di quelle funzioni dallo Stato alla Regione anche nelle materie in cui questa ha competenza legislativa esclusiva. La necessità di tali norme, previste anche dalla VIII disposizione transitoria della Costituzione, corrisponde, infatti, alla necessità di una attuazione coordinata dei principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento nel campo dell'organizzazione amministrativa della Regione e dello Stato: tale necessità si palesa, in concreto, nell'esigenza di assicurare un collegamento tra le attività e i servizi trasferiti alla Regione e quelli che rimangono allo Stato; di regolare il passaggio del personale dall'una all'altra Amministrazione; di evitare duplicazioni di attività o di uffici; in sintesi, di dar vita, nell'ambito delle ben definite autonomie regionali, a una organizzazione dei pubblici uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato, nella unità dell'ordinamento amministrativo generale. Gli esposti principi vanno applicati nel campo della organizzazione dell'amministrazione finanziaria. È noto che, come questa Corte ha avuto ripetute occasioni di affermare, la Regione siciliana ha, in materia tributaria, una potestà legislativa concorrente e sussidiaria di quella dello Stato; potestà che dev'essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e senza turbare l'unità dell'ordinamento tributario generale (sent. nn. 9, 42, 58, 113, 116 del 1957; 60 e 76 del 1958; 39 del 1960; ecc.). È anche noto che non sono state ancora emanate le norme per il passaggio delle funzioni dello Stato alla Regione, in materia di tributi erariali, ad eccezione di quanto riguarda la riscossione. Quest'ultima è stata attribuita alla Regione in sede di disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione stessa, dal decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 507 (art. 2), il quale, all'art. 3, prevede il passaggio alla Regione del personale addetto ai servizi ad essa spettanti, per il momento in cui sarà attuata una disciplina definitiva dei detti rapporti finanziari. E, infine, da ricordare che la potestà della Regione non si estende alla materia delle imposte di produzioni e dei monopoli dei tabacchi e del lotto (art. 36 dello Statuto speciale). Applicando alla descritta situazione i principi innanzi richiamati, ne deriva che, non essendo ancora attuato un completo e definitivo passaggio alla Regione siciliana delle funzioni ad essa attribuite in materia tributaria, e non essendosi ancora proceduto, mediante intese tra Stato e Regione, a quel trasferimento del personale statale negli organici regionali, che condiziona, come questa Corte ebbe già a rilevare (sent. n. 1 del 1958), l'esercizio della potestà di cui all'art. 14, lett. q, dello Statuto speciale da parte della Regione, quest'ultima, allo stato attuale, non può creare un proprio apparato di amministrazione finanziaria, né disporre sullo stato giuridico ed economico degli impiegati da destinarvi. Va, infatti, considerato che,

mentre l'organizzazione finanziaria della Regione dovrà in futuro adeguarsi alle funzioni che le saranno a suo tempo trasferite, la consistenza degli organici regionali è condizionata al passaggio di personale statale previsto dall'art. 3 del citato decr. legisl. n. 507 del 1948. D'altra parte, l'organizzazione degli uffici finanziari regionali non può essere predisposta che tenendo anche conto della organizzazione di quegli uffici statali che continueranno a svolgere la loro attività nella Regione per le funzioni rimaste allo Stato. Da tutto ciò discende che l'attuale carenza delle norme relative al passaggio degli uffici e del personale, di cui all'art. 43 dello Statuto, preclude temporaneamente alla Regione l'esercizio della sua potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici finanziari. La creazione di un apparato regionale, prima dell'emanazione delle norme previste dal detto art. 43, verrebbe a limitare e a condizionare la produzione di tali norme ed il loro contenuto, subordinando il passaggio di uffici e di personale, previsto da tale articolo, alla situazione creata in precedenza con l'istituzione di uffici e di organici regionali. Si aggiunga che il carattere sussidiario della legislazione finanziaria regionale, e il necessario inquadramento di essa nella fondamentale unità dell'ordinamento tributario generale, non può non riflettersi nell'ordinamento degli uffici finanziari regionali e nel coordinamento di essi con l'amministrazione statale; anche sotto questo aspetto, pertanto, l'esercizio della potestà legislativa della Regione, in materia di uffici finanziari, si presenta subordinato alla emanazione di norme di attuazione che assicurino quel coordinamento».

Sentenza n. 455 del 1989 (red. Cheli)

Il d.lgs. n. 142 del 1948 recepisce il contenuto di una disposizione che aveva formato oggetto di uno specifico accordo nell'ambito della prima Commissione paritetica nominata ai sensi dell'art. 43 dello Statuto e, pertanto, è venuto ad assumere la natura di norma di attuazione statutaria. Vi sono differenze di natura meramente formale tra il testo redatto dalla Commissione paritetica e quello del d.lgs. che non intaccano la sostanziale identità delle due discipline.

Considerato, 2.

«(...) Sul piano formale, va innanzitutto richiamata la particolare natura dell'atto normativo impugnato, in relazione al profilo, enunciato come eventuale, concernente la violazione del procedimento regolato dall'art. 43 dello Statuto speciale siciliano. In proposito va ricordato che il decreto legislativo n. 142 del 1948 fu adottato dal Governo in virtù dei poteri conferiti allo stesso dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1944 n. 151 (concernente la c.d. "costituzione provvisoria"), modificato con il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98 e convertito, con l'entrata in vigore della Carta repubblicana, dalla XV disposizione transitoria. Il decreto legislativo in esame – successivamente ratificato mediante la legge 17 aprile 1956 n. 561 – recepiva, peraltro, con lievi varianti, il contenuto di una disposizione in materia giurisdizionale che aveva formato oggetto di specifico accordo tra Stato e Regione, nell'ambito dei lavori svolti dalla prima Commissione paritetica nominata, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto siciliano, mediante decreto del Capo dello Stato in data 9 ottobre 1946. Con una relazione inviata all'Assemblea regionale il 24 maggio 1947 il Presidente di tale Commissione trasmetteva, infatti, le norme transitorie e di attuazione dello Statuto speciale deliberate dalla stessa Commissione, norme raccolte sotto otto paragrafi, di cui uno (*sub* lett. f) dedicato agli "organi giurisdizionali". Nell'ambito della disciplina concernente tale materia veniva, tra l'altro, prevista una disposizione (art.30) relativa all'estensione delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato all'amministrazione regionale, con la conseguente applicazione alla stessa della disciplina posta nei rr.dd. nn. 1611 e 1612 del 1933. Non si può quindi dubitare del fatto che la norma impugnata, per essere stata adottata sulla base di un consenso maturato nell'ambito della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, sia venuta ad assumere, almeno nella sostanza, la natura di norma attuazione dello Statuto speciale. Le diversità solo formali che è dato riscontrare tra il testo del decreto legislativo n. 142 del 1948 e quello redatto dalla Commissione paritetica non sono, d'altro canto, tali da intaccare la sostanziale identità delle due discipline, mentre possono trovare una spiegazione d'ordine storico sia nella particolare fase di transizione istituzionale in cui la prima Commissione paritetica venne a concludere il proprio lavoro sia nel fatto che, successivamente a tale conclusione, il decreto legislativo n. 142 venne emanato quando non risultava ancora operante la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2 (entrata in vigore il 10 marzo successivo), mediante cui fu disposta la "costituzionalizzazione" dello Statuto speciale siciliano. Pur nella riconosciuta natura di norma di attuazione riferibile alla disposizione impugnata, non sussistono, dunque, elementi per ritenere fondata – data l'esistenza di un accordo maturato nell'ambito della Commissione paritetica e successivamente recepito in un atto normativo del Governo – la censura di ordine procedurale formulata, in via ipotetica, dall'ordinanza con riferimento all'art. 43 dello Statuto speciale».

Sentenza n. 201 del 2010 (red. F. Gallo)

La Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto partecipa al procedimento legislativo relativo alle norme di attuazione dello Statuto e alle norme sul trasferimento alla Regione degli uffici e del personale dello Stato.

Considerato, 3.

«(...) La Regione ricorrente assume che i compiti e le funzioni attribuiti al “tavolo di confronto” potrebbero: a) rivelarsi una duplicazione di quelli della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale e deputata a determinare le norme di attuazione dello statuto stesso; b) condizionare indebitamente i lavori di detta Commissione. Ne risulterebbe violato – sempre secondo la Regione – il citato art. 43, «che attribuisce alla Commissione paritetica ivi specificata anche l'attuazione dei rapporti finanziari correlati all'attuazione dello Statuto regionale». La questione non è fondata. Infatti, il «tavolo di confronto» istituito dalla norma censurata e la «Commissione paritetica» prevista dall'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana non solo risultano del tutto diversi quanto alla composizione, ma hanno anche ambiti operativi e funzioni diversi. L'organo statutario – composto da quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato – è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi (...).

Sentenza n. 136 del 2023 (red. Viganò)

L'art. 43 dello Statuto disciplina il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutaria, tra le quali rientrano quelle che disciplinano il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione Siciliana. In mancanza delle relative norme di attuazione, non ha avuto luogo il trasferimento di determinate funzioni che, invece, per le regioni a Statuto ordinario è stato disposto direttamente dal legislatore statale.

Considerato, 4.3,

«(...) Conformemente a tale criterio, questa Corte non ha mancato, anche con specifico riferimento alla Regione Siciliana, di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi statali che avevano inteso operare un trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia speciale «tramite un procedimento normativo non conforme a quello che, allo scopo, è previsto dagli artt. 56 dello statuto della Regione Sardegna e 43 dello statuto della Regione Sicilia, vale a dire il procedimento previsto per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti speciali medesimi, tra le quali rientrano, per conforme giurisprudenza di questa Corte, quelle che determinano il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali» (sentenza n. 377 del 2000, punto 3.1. del Considerato in diritto). Parallelamente, questa Corte ha constatato che, in mancanza dell'adozione delle norme di attuazione di cui all'art. 43 dello statuto reg. Siciliana, il trasferimento di determinate funzioni disposto direttamente dal legislatore statale per le regioni ordinarie, non si era verificato invece nella Regione Siciliana (sentenza n. 128 del 2017, relativa al mancato trasferimento alla stessa Regione autonoma delle funzioni in materia di indennizzi di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, recante «Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati»)).».

**Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno):
il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana***

SOMMARIO: SEZIONE PRIMA: *ORDINE E DISORDINI DELLA LEALE COLLABORAZIONE SICILIANA NEL MODELLO E NELLA PRASSI*. – 1. La leale collaborazione Stato-Regione siciliana nel modello statutario ... – 2. ... ed il suo invero nella giurisprudenza costituzionale. – 3. La novella del Titolo V della Costituzione e le sue ricadute sul diritto vivente giurisprudenziale. – SEZIONE SECONDA: *LE FORME ESPRESSIVE DELLA LEALE COOPERAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA NEGLI «ORGANI» E NEGLI «ATTI»*. – 1. Le forme della collaborazione «per organi» (con speciale riguardo alla partecipazione del Presidente della Regione siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri) – 2. La nutrita progenie della leale cooperazione «per atti» (in un'ideale scala ad intensità progressivamente crescente). – 3. (*Segue*): la persistente confusione gravante sull'intesa tra Stato e Regione e le sue inevitabili conseguenze sulla tradizionale ripartizione tra intese «forti» e «deboli». – SEZIONE TERZA: *L'UNIFORME RICONOSCIMENTO E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ESPERIENZA SICILIANA TRA FIGURINO E GIURISPRUDENZA*. – 1. Il *totem* dell'uniformità regionale in materia di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali tra modello ed esperienza. – 2. (*Segue*): la generale applicazione del canone di prevalenza e le competenze statali trasversali nella peculiare prassi siciliana. – 3. (*Segue*): lo sforzo giurisprudenziale di definire dei criteri sufficientemente stabili per l'esercizio di esse nella pratica concreta. – SEZIONE QUARTA: *LE POTENZIALITÀ DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA IN VISTA DI UN PIÙ UNIFORME GODIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI* – 1. L'esigenza di uno *strict scrutiny* della Corte costituzionale sulle leggi statali espressive dei L.E.P. e le difficoltà ad esso fisiologicamente connaturate. – 2. *Il cerchio che si chiude*: il rafforzamento della leale cooperazione con la Regione siciliana in vista del migliore raggiungimento dell'obiettivo dell'uniformità dei diritti (e, *in limine*, della tutela della dignità umana).

SEZIONE PRIMA:

ORDINE E DISORDINI DELLA LEALE COLLABORAZIONE SICILIANA NEL MODELLO E NELLA PRASSI

1. *La leale collaborazione Stato-Regione siciliana nel modello statutario ...*

Venuto per primo alla luce rispetto a quello “cooperativo”, il regionalismo di tipo “garantista” com'è noto esprime – già assai prima dell'approvazione della Carta fondamentale, proprio nello Statuto siciliano – l'originaria preoccupazione di salvaguardare nella maniera migliore possibile la sfera delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni (*ivi* comprese quelle a statuto speciale)¹: semplificando molto, l'ispirazione di fondo era quella di ritenere la sfera regionale di fatto “impermeabile” agli atti dello Stato, pur essendo ovviamente la Regione tenuta a rispettare – in occasione dell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite – alcuni di tali atti, a garanzia del bene indisponibile dell'unità-indivisibilità della Repubblica; era entro questo recinto chiuso, a stare a questa tradizionale impostazione, che l'ente regionale poteva dunque pienamente realizzare la propria autonomia, tendenzialmente intesa come “politica” (perfino in contrasto con l'indirizzo politico statale)² nonché difenderla a spada tratta innanzi al giudice costituzionale. Cionondimeno, nel volgere di pochi anni, il figurino costituzionale tratteggiato a partire dal 1948 non solo si è rivelato assolutamente inadeguato a scaricare la crescente pressione tra potere centrale e le rinvigorite autonomie territoriali ma, addirittura, non faceva che amplificarne gli effetti: col che, nella perdurante assenza di qualsivoglia riforma costituzionale del preesistente Titolo V, le crescenti esigenze di collabora-

* In corso di pubblicazione in *Nuove aut.*, 2012.

¹ In oggetto, ad esempio, A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in www.federalismi.it; T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in www.astridonline.it.

² Così, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1952, 112 ss. ma v., pure, M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 851 ss.; ID., *Autonomia pubblica (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 356 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., ora in *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss.

zione emerse in Costituzione materiale si sono, loro malgrado, trovate costrette a ripiegare lungo l'alternativo percorso della sperimentazione nella prassi giurisprudenziale e legislativa, soppiantando l'originario schema della separazione con quello che configura invece, come reciprocamente integrate, le competenze di Stato e Regioni (e gli atti che ne sono esercizio).

Volendo sintetizzare al massimo può, allora, dirsi che l'opposto modello del c.d. regionalismo collaborativo s'ispira dunque alla, radicalmente diversa e dirompente, intuizione per cui centro e periferie – per l'appunto in spirito di “leale cooperazione” – debbano reciprocamente concorrere all'esercizio delle rispettive funzioni, potendosi in tal senso configurare una collaborazione di tipo “ascendente” (che si ha, cioè, da parte delle Regioni verso lo Stato) ed una “discendente” (vale a dire, da quello verso queste): mentre, tuttavia, la prima “forma” di cooperazione prende usualmente corpo in talune sedi istituzionali e mediante procedure in parte confezionate dalla Carta fondamentale e, in più larga misura, dagli statuti e le rispettive norme di attuazione (raccordi c.d. per organi), la seconda pare normalmente manifestarsi invece attraverso una serie di collegamenti di tipo procedimentale (raccordi c.d. per atti). Nell'uno versante, come nell'altro, una sintesi tra le antagoniste forze di accentramento e quelle di decentramento va comunque ricercata, unità ed autonomia non essendo espressione di valori contrapposti bensì del medesimo riguardato da diversi punti di vista: l'unità, insomma, «è nell'autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa, così come, circolarmente, l'autonomia ha un senso solo nell'unità, un senso che si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'ordinamento»³.

Tra le tante utilmente impiegabili per descriverla, dunque, quella della vera e propria “fucina costituzionale” *ante litteram* è senz'altro la metafora che, assai meglio di altre, pare tratteggiare – ed efficacemente sintetizzare – l'esperienza regionale siciliana, se riguardata almeno dallo specialissimo angolo visuale adottato dal presente contributo: è proprio sul piano dei suddetti rapporti intersoggettivi, difatti, che il “volto” dello Statuto siciliano del '46 non si mostra solo nelle sue sembianze – maggiormente comuni e note – di più saliente, genuina e risalente rivendicazione di autonomia regionale che l'esperienza repubblicana italiana abbia *ab origine* conosciuto⁴ ovvero di primissima, vera, individuazione dei limiti alla nascita potestà legislativa regionale⁵ (e nemmeno, o non solamente, di pionieristico esperimento di “ingegneria costituzionale”)⁶ ma, soprattutto, esibisce la egualmente prima ed embrionale “emersione” della leale collaborazione nel nostro ordinamento⁷.

In disparte la centralità dell'iniziale ruolo giocato dal diritto statutario siciliano (e la funzione integrativo/sussidiaria di esso a partire dal 2001 assolta dal *diritto vigente* del novellato Titolo V della

³ Così, efficacemente, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 117. Il problema che, casomai, si pone – cui, in questa sede, è solo possibile accennare – è tradizionalmente quello di decentrare, ovvero di articolare *pluralisticamente*, la struttura centrale dello Stato, con lo stabile incardinamento in essa dei rappresentanti provenienti dalle Regioni: in mancanza dunque di una (pur lungamente auspicata ma sin qui mai realizzata) riforma della seconda Camera “in senso regionale”, anche la previsione *ex art.* 11, l. cost. n. 3/2001, di un'eventuale partecipazione delle Regioni e degli altri enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali pare, obiettivamente, ben poca cosa.

⁴ ... al punto che, in seno alla stessa Costituente, pure i partiti più diffidenti ed ostili al disegno regionalista (come le sinistre) non ritenevano più *politicamente* possibile revocare le Carte statutarie già all'epoca adottate da Sicilia e Valle d'Aosta: in oggetto, ad esempio, i contributi di AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone-F. Palermo-F. Cosentino, Milano 1976, part. 366 (ma v. pure F. CATALANO, *Il dibattito politico sulle autonomie dalla Resistenza alla Costituente*, Bologna 1975, 225 ss.).

⁵ Così, ad esempio, il notissimo art. 14 St. SI, laddove riconosce la potestà piena della Regione Siciliana «senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

⁶ In tal senso, le prime, dense, riflessioni in ordine alla natura costituzionale dell'ente, rispettivamente, di F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'«autonomia finanziaria» delle Regioni e sull'«esperienza siciliana»*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1949, 252, e G. GUARINO, *Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario*, in *Foro it.*, 1952, I, 1503.

⁷ ... per mutuare l'espressione di A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino 2004, 416 ss. (non per caso, peraltro, l'esigenza di raccordi Stato-Regione venendo alla luce contestualmente alla nascita della prima delimitazione della potestà legislativa regionale).

Costituzione)⁸ è tuttavia da ascrivere a decenni di *diritto vivente* della giurisprudenza costituzionale il non semplice compito di aver delineato un nuovo modello di rapporti collaborativi tra la Regione Siciliana e lo Stato centrale: è sull'“un piano (del diritto *vigente*) e sull'“altro (di quello *vivente*) che, quindi, converrà adesso soffermare più specificamente l'“attenzione. Quasi inutile a questo punto dire che, per mettere un *minimum* di *ordine* tra gli istituti della leale collaborazione, riguardati almeno dalla specifica prospettiva della disciplina siciliana, bisogna darne logicamente e cronologicamente per presupposto l'“originario, endemico, *disordine*: nel senso, cioè, di rimarcare come il progressivo affioramento della leale cooperazione, nelle sue mutevoli e variegate espressioni, sia preliminarmente avvenuto nel *diritto vigente* in modo assolutamente occasionalistico ed incerto, al di fuori di qualsivoglia logica sistematica⁹, eppure già nel più ampio contesto di una lettura, non separata ma, integrata delle competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale (appunto, le uniche *ab initio* operanti)¹⁰.

Senza questo, iniziale ed ineliminabile, dato, del resto, non così agevolmente si spiegherebbe il caotico radicamento di taluni raccordi – sia per organi che per atti – sin dal principio caratterizzanti il peculiare modello siciliano: così ad esempio, tra le previsioni di collaborazione *di tipo organico*, non può certo non considerarsi, sopra tutte, quella dell'“emblematica partecipazione del Presidente della Giunta regionale siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri «con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione» (addirittura, col rango di Ministro)¹¹. Non dissimilmente, peraltro, si sono in tal senso distinti i successivi decreti d'attuazione dello Statuto – che dell'“originaria Carta statutaria hanno pur sempre rappresentato il naturale prolungamento – la cui emanazione prevedeva la partecipazione di apposite Commissioni paritetiche Stato-Regione¹²: «essi hanno» insomma «anticipato e contribuito alla formalizzazione del principio di leale cooperazione (...) in quanto sono disciplinati entro moduli spiccatamente collaborativi tali da rendere il procedimento che precede la loro deliberazione uno strumento potenziale di arricchimento dell'“atto finale» (sebbene quest'“ultimo resti «il luogo formale-sostanziale di realizzazione del processo di decisione politica, sia pure palesandosi l'“opportunità di meglio qualificare il processo di „integrazione“ che la fonte realizza»)¹³; per non dire, al fine, di quelle disposizioni che autorizzano una parziale “decostituzionalizzazione” dello Statuto, consentendone la modifica pure con legge ordinaria il cui procedimento di formazione garantisca, però, la partecipazione regionale¹⁴.

⁸ ... nel senso, cioè, di colmare gli eventuali “vuoti” di disciplina dello Statuto ovvero di sovrapporsi ai preesistenti “pieni” a condizione di assicurare migliori forme e condizioni di autonomia (con la c.d. clausola di maggior favore).

⁹ ... la qual cosa, peraltro, contrassegnerà sempre – marchiandolo indelebilmente fino ai giorni nostri – la sorte del suddetto principio nell'“esperienza, anche al di fuori delle vicende complessivamente maturate nel limitato recinto delle Regioni speciali.

¹⁰ Nel senso della separazione – con precipuo riguardo all'“originaria potestà c.d. concorrente – G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1990, 216 e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 336 ss.; già nella logica dell'“integrazione invece, per esempio, P. CARETTI-E. CHELI, *I rapporti fra Regioni e Parlamento. Esperienza attuale e prospettive*, in *Le Regioni*, 1983, 25 s.

¹¹ In questa direzione, l'art. 21, comma 3, St. SI: in maniera non troppo dissimile, v. pure l'art. 47, comma 2, St. SA.; l'art. 40, comma 2, St. T.A.A.; art. 44, comma 3, St. Valle d'Aosta; art. 44, St. F.V.G. nonché, con riferimento ad una possibile estensione di tale raccordo pure alle Regioni ordinarie, anche le ll. nn. 880/1973 e 517/1975 (sul, non rado, polverone di questioni interpretative da tale, ultima, disposizione nel tempo sollevate, cfr. per esempio F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino 2001, 319 ss.).

¹² Cfr., esemplificativamente, gli artt. 43 St. SI, 48-bis St. V. d'A. e 65 St. F.V.G.

¹³ Così part. M. PLUTINO, *I decreti legislativi del Governo contenenti “norme di attuazione” degli Statuti speciali*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella, Torino 2011, 107 s., il quale, d'altra parte, non manca pure di evidenziare che «la giurisprudenza costituzionale vede nelle commissioni paritetiche una espressione di „raccordo“ tra Stato e Regioni speciali, ma non usa menzionare espressamente il principio di leale cooperazione. Una delle non molte eccezioni è la sent. n. 109 del 1995, che non a caso definisce la questione della nomina della presidenza, data la natura paritetica dell'“organo, e che descrive la commissione quale „strumento di collaborazione fra Stato, Regione e Province autonome e perciò come organo finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi potenzialmente diversi“».

¹⁴ In oggetto, part. G. FERRAIUOLO, *Principio di leale cooperazione e garanzie procedurali*, in AA.VV., *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione comunitaria*, I, a cura di M. Scudiero, Napoli 2005, 503 ss.

Passando, invece, al versante delle forme di cooperazione *procedimentale* (o per atti), basterà qui semplicemente rammentare quelle previsioni statutarie, e le relative norme d'attuazione, variamente presupponenti forme d'intesa tra i soggetti interessati: così, con riferimento alla disciplina statutaria, certamente l'art. 22, St. SI il quale per esempio contempla il diritto della Regione Siciliana «di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione»; rispetto invece a quella attuativa, ad esempio, l'art. 4, comma 2, D.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, *Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana nelle materie relative all'industria ed al commercio*, laddove, in materia di assicurazioni sulla vita e sugli infortuni, si stabiliva la possibilità, per l'assessorato, di esercitare le attribuzioni del Ministero «previa intesa» con quest'ultimo; non diversamente l'art. 4, D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, nella parte in cui disponeva che gli statuti degli istituti creditizi di diritto pubblico e delle banche di interesse nazionale con sede centrale in Sicilia fossero approvati con decreto del Ministero del Tesoro «d'intesa» col Presidente della Regione¹⁵.

¹⁵ Su tutti questi profili, spec. G. RIZZA, *Intese (Diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, XVII, 1989, 1 ss. Più recentemente poi si ricorderanno, rispettivamente: l'art. 5, comma 1, d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali*, nella parte in cui subordina l'assegnazione alla procura della Corte dei conti per la Regione siciliana di un contingente di personale regionale ad un decreto del Presidente della Regione d'intesa con il Presidente della Corte dei conti (così come «I singoli provvedimenti di concessione e revoca del comando sono disposti dall'amministrazione regionale d'intesa con il Segretario generale della Corte dei conti»); l'art. 2-*quater*, comma 1, d.lgs. 11 settembre 2000, n. 296, *Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti*, laddove ad un'intesa tra il Governo ed il Presidente della Regione siciliana demanda la determinazione dei rimborsi spettanti alla Sicilia per le spese sostenute in ordine all'esercizio delle funzioni in materia di motorizzazione, «in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato»; l'art. 1, comma 2, d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri*, allorché emblematicamente dispone che «gli organi dello Stato e della Regione, nello svolgimento delle attività preparatorie e delle deliberazioni connesse all'attuazione del presente decreto, informano i rispettivi comportamenti al principio di leale collaborazione»; l'art. 1, comma 2, d.lgs. 3 novembre 2005, n. 241, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze*, quando contempla che, alla definizione delle modalità di trasferimento delle relative quote di competenza fiscale dallo Stato alla Regione siciliana ex art. 37 St. SI, si provveda con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze; l'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 2 agosto 2007, n. 140, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana, concernenti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878, in materia di opere pubbliche*, nella parte in cui – proprio modificando l'art. 3, D.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 – prevede che, «al fine di garantire la sicurezza del sistema energetico nazionale (...) le linee elettriche con tensione pari o inferiore a 150.000 volts facenti parte della rete elettrica di trasmissione nazionale sono autorizzate dalla Regione, d'intesa con le competenti amministrazioni statali».

Un interessante caso di leale cooperazione procedimentale, infine, è quello a parte rappresentato dal d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*, agli articoli, rispettivamente, 9 (comma 2) e 11 (comma 4): il primo – ferma restando l'obbligatorietà del parere Consiglio di giustizia amministrativa, nella sua composizione consultiva, sugli atti regolamentari del Governo della Regione – attribuendo alla legge regionale siciliana il compito di determinare «gli altri casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio di giustizia amministrativa» e rimanendo, naturalmente, «in facoltà del Governo regionale di chiedere il parere del Consiglio in ogni altra ipotesi» («qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale» ai sensi del comma 5); il secondo, disponendo che l'assegnazione del personale al Consiglio di giustizia amministrativa sia fatta con decreto del Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa «previa intesa con le Amministrazioni interessate».

2. ... ed il suo inveroamento nella giurisprudenza costituzionale

Nondimeno, se un'impagabile mano d'aiuto nella progressiva razionalizzazione (e successiva entrata a pieno regime...) degli istituti della leale collaborazione in Sicilia v'è comunque stata, essa è senz'altro da ascrivere – come *supra* si anticipava – all'infaticabile e certosina opera di rifacimento in tal senso compiuta dal diritto vivente, la giurisprudenza costituzionale essendosi negli anni generosamente prodotta tanto sul fronte dell'*an* del suddetto principio quanto sul diverso crinale del *quomodo* di esso: è da quest'ultimo profilo che, ad ogni modo, converrà cominciare, essendosi nella pratica concreta assistito ad un singolare rovesciamento del tradizionale *iter* logico-giuridico che avrebbe invece voluto elaborato per primo il *fondamento* e, solo in un secondo momento, sviluppate le *manifestazioni espressive* del nominato criterio giurisprudenziale.

Non per caso, dunque, i riferimenti giurisprudenziali relativi al *quomodo* della collaborazione Stato-Regioni anticipano – e pure di non pochi anni – i successivi svolgimenti relativi all'elaborazione dell'*an*. Praticamente a far data dai primi anni di vita della Corte costituzionale medesima¹⁶: da quando cioè essa, prima acconsente alle modifiche con legge ordinaria statale dello statuto sardo – ma limitatamente alla finanza regionale e, soprattutto, col parere della stessa Regione Sardegna¹⁷ – e poi, annullando proprio una legge dell'Assemblea regionale siciliana, auspica una soluzione alternativa affinché gli interessi della Sicilia siano diversamente, e più adeguatamente, salvaguardati¹⁸; è da questo momento in avanti che il, persistente e duraturo, contrasto tra la Regione siciliana e lo Stato offrirà, tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '70, l'imperdibile occasione per il giudice di legittimità delle leggi di sfornare una copiosa messe di pronunzie, dove più dove meno, inneggianti alla collaborazione centro-periferia¹⁹. Pure gli anni successivi vedranno ribadita – non sempre in positivo, invero – l'eccezionale posizione della Sicilia rispetto alle altre Regioni a statuto speciale: così, nello stesso momento in cui la Consulta riaffermava la centralità dell'intesa quale il più genuino ed espressivo tra i, parimenti variegati, arnesi della leale cooperazione a livello di specialità regionale²⁰, la Regione siciliana ancora mancava espressamente di dotarsi di siffatto, ormai insostituibile raccordo con lo Stato, se non nelle pur blande e velate ipotesi, rispettivamente, della nomina dei magistrati della sezione della Corte dei Conti di accordo fra i Governi dello Stato e della Regione (art. 23, St. SI), della previa consultazione del Governo regionale per i limiti massimi delle tariffe doganali (art. 39, St. SI.), e nella materia statutaria concernente i banchi meridionali (allorquando, pur non annullando la direttiva del Ministero del tesoro impugnata, il tribunale costituzionale fa appunto salva «la competenza del Presidente della Regione siciliana all'intesa nella fase di approvazione delle modifiche statutarie del Banco di Sicilia, competenza riconosciuta alla Regione siciliana dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione»)²¹.

Passando poi a quello che, per comodità espositiva, s'è *supra* definito l'*an* – e, cioè, il fondamento positivo di tale principio – autorevole dottrina ha già, in passato, fermamente rimarcato la centralità del ruolo giocato in tal senso dalle stesse norme statutarie²²: le quali, ad ogni modo, non

¹⁶ Su tutti i seguenti profili, part. A. GRATTERI, *op. cit.*, 424 s. e 428.

¹⁷ In questa direzione, sent. n. 21/1956.

¹⁸ Cfr. sent. n. 5/1958.

¹⁹ In tale direzione, per esempio, sent. nn. 22/1956, 23/1957, 11-58-82/1958 (sulla quale ultima L. MANISCALCO BASILE, *In tema di provvedimenti da emanarsi «di concerto», provvedimenti da emanarsi «d'intesa», conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e decorrenza dei termini per l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. sicil.*, 1959, 744 ss.): il quale *trend* giurisprudenziale – lungi dall'affievolirsi sino all'inevitabile spegnimento – non farà che irrobustirsi e consolidarsi pure nel decennio a seguire (part. con le pronunzie nn. 67/1962, 80/1963, 120/1966, 1-105/1968, 128/1969, 174/1970).

²⁰ Cfr., in questo senso, sent. n. 39/1984, in materia di norme di attuazione dello St. F.V.G.

²¹ In tal modo, sent. n. 416/1988 (su cui M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte sull'obbligo d'intesa nella mobilità del personale*, in *Le Regioni*, 1989, 1232 s.).

²² Così, spec. S. BARTOLE, rispettivamente, nei suoi *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 144 s.; *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, 2432 s.; *sub art. 115*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1985, 34 ss., nonché S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, 53 s. Critico, invece, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 281, il quale faceva, *contra*, rile-

poco avrebbero faticato a farsi pienamente largo senza l'imprescindibile *pendant* della legislazione ordinaria, per un verso, ed il contributo della Corte costituzionale, per un altro²³. Venuta alla luce come principio originariamente *senza nome e senza un volto* – eppure già dalla Consulta ritenuto necessario «fra tutti gli organi centrali e periferici che (...) sostengono la struttura unitaria dello Stato»²⁴ cosicché «competenza regionale e competenza statale» debbano inevitabilmente «coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive»²⁵ – la collaborazione intersoggettiva si affranca dal, pur ristretto, orizzonte delle Regioni a statuto speciale ed acquista finalmente *identità* (e *dignità*) di vero e proprio spartiacque di, pressoché tutte, le competenze centro-periferia solo a partire dal 1985, rispettivamente, con le celebri sentt. nn. 187 e 359: con la prima, vera, consacrazione formale (e lessicale, la nominata cooperazione dovendo finalmente diventare per il tribunale costituzionale pure “leale”) si assiste anche ad una, sempre più nutrita e dettagliata, nomenclatura dei presupposti di attivazione di suddetto principio, la giurisprudenza continuando a pretendere forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie tutte le volte in cui esistano *competenze inestricabilmente connesse*²⁶.

Ad una raffigurazione giurisprudenziale della leale cooperazione nell'esperienza siciliana così faticosamente composta non può che sovrapporsi, nel 2001, la peculiare immagine del novellato Titolo V della Costituzione, la rappresentazione complessiva così prodottasi, nondimeno, non sempre presentandosi dai contorni assolutamente ben definiti e netti. V'è, difatti, un dato – su tutti – del quale non pare possibile non tenere in adeguato conto ai fini di una ricostruzione di tale principio che possa, quantomeno, dirsi fedele alla realtà: e cioè che, a differenza della disciplina previgente, con la riforma costituzionale di dieci anni or sono sembra essere stato definitivamente riconosciuto il criterio generale della *leale cooperazione* e dell'*intesa* negli ambiti più svariati²⁷. I riferimenti testuali in tal senso, del resto, si sprecano ed appaiono oltremodo eloquenti: si pensi, ad esempio, all'art. 116, comma 3, Cost. (con cui si prevedeva un originale modulo pattizio tra Stato e Regioni per la definizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»); ovvero all'art. 117, commi 8 e 9, Cost. (in materia, rispettivamente, di intese tra Regioni e fra Regione ed enti territoriali interni ad altro Stato); oppure, ancora, all'art. 118, comma 3, Cost. (in tema di intesa Stato-Regioni nella tutela dei beni culturali); o, da ultimo, all'art. 120, comma 2, Cost. (in relazione al potere sostitutivo governativo). Se al dato costituzionale si aggiunge, poi, quello che sembrava pure emergere all'epoca dalle bozze dei nuovi statuti regionali²⁸ – i quali, molto più che in passato, parevano dar spazio a previsioni di intesa tra lo Stato e le Regioni – non è difficile accorgersi di come il generale mosaico dei raccordi centro-periferia si fosse mano mano arricchito di nuovi, e più incisivi, tasselli²⁹.

vare come assai discutibile fosse una ricostruzione generale del modello di regionalismo italiano che prendesse le mosse da specifiche, e ben circoscritte, forme di speciale autonomia.

²³ In questo senso, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 489 s.

²⁴ Così, sent. n. 35/1972 (punto 4 *cons. dir.*).

²⁵ Cfr. sent. n. 175/1976 (punto 3 *cons. dir.*).

²⁶ Così, sent. n. 39/2003 (punto 4 *cons. dir.*), in relazione agli atti effettuati dal Commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza idrica in Sicilia.

²⁷ Principio, questo, per la verità già da tempo ampiamente elaborato in campi diversi da quello regionale, quali, ad esempio, i rapporti tra Stato e Chiesa o tra i medesimi organi dello Stato oppure ancora tra Regioni ed enti territoriali minori.

²⁸ Cfr., ad esempio, le bozze dello St. Abr., art. 50, comma 1; St. Camp. art. 49 (comma 1); St. Em.-Rom., art. 4 (commi 1, 2), art. 7 (comma 4); St. F.V.G., art. 10 (comma 2), art. 53 (comma 4); St. Laz., art. 34, nonché St. Cal., artt. 3 (commi 1, 4 e 5), 15 (comma 2 lett. q), 29 (comma 3), 45 (commi 2 lett. b, 4 e 6), 53.

²⁹ Sul punto, già A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in www.federalismi.it e ID., *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove aut.*, 2003, 311 ss.

3. La novella del Titolo V della Costituzione e le sue ricadute sul diritto vivente giurisprudenziale

Il vero interrogativo cui rispondere, allora, non è tanto quello dell'“avvenuto riconoscimento, o meno, del principio di leale cooperazione (e, con esso, del criterio generale dell'“intesa) quanto, piuttosto, quello di chiarire quale *peso* attribuire a tali previsioni testuali³⁰. Ad un'“appena approfondita lettura, potrebbe infatti replicarsi che col nuovo Titolo V s'“è voluto realizzare un mero – come dire? – “trasferimento di domicilio” della collaborazione: dalla vecchia “sede” giurisprudenziale, il legislatore di revisione costituzionale si sarebbe semplicemente limitato a prenderlo di peso ed a riprodurlo, tale e quale, in Costituzione³¹; solo che, a voler sino in fondo dar seguito a quest'“orientamento, in tal modo si ridurrebbe la novella del 2001 ad un mero adempimento burocratico (quasi rappresentasse davvero solo un mero “cambiamento anagrafico”) che in qualche modo... *si doveva* alla Corte.

Ad un esame meno superficiale – potrebbe dirsi in controluce – dei riferimenti ora in parola, invece, tale tesi non appare pienamente in armonia con l'“intero impianto delle relazioni centro-periferia per come intelaiato dalla l. cost. n. 3/2001 ed esteso dalla sopradetta clausola di maggior favore. Non lo sarebbe, anzitutto, sul piano sistematico-generale, in quanto poco ossequiosa del vero afflato che ha animato, piuttosto, la complessiva riforma del Titolo V (destinata, almeno sulla carta, ad una significativa promozione dell'“autonomia) ma, a ben guardare, non sembrerebbe esserlo neppure sul piano logico-giuridico: quale altro senso avrebbe potuto avere, d'altronde, l'“introduzione di previsioni innovative (come, appunto, quelle *supra* menzionate), se non quello di voler dire *qualcosa in più* rispetto al passato?³². Il vero, allora, potrebbe essere che, forse, nel passaggio attraverso questo virtuoso “circolo” – dalla elaborazione giurisprudenziale al testo della Costituzione (e degli statuti ordinari e speciali) e da questo nuovamente verso quella³³ – il principio di leale collaborazione ha subito una sorta di metamorfosi nella forma e nei contenuti: è come se, da crisalide opaca e sbiadita quale era nel vecchio disegno (potrebbe dirsi una sorta di cooperazione *in senso debole*), abbia finalmente esibito, e per restare nella metafora spiegato, nuove ali, ricche di speciali tonalità, di vivaci sfumature cromatiche, di tinte accese ed intense che prima, invece, non possedeva (acquistando quindi, sempre più, le fattezze di una collaborazione *in senso forte*).

Ma se le cose dovessero stare davvero così, è lecito a questo punto ulteriormente domandarsi quale altro possibile senso avrebbe avuto prevedere in Costituzione ipotesi di intese tra lo Stato e le Regioni se non (anche quello di averle volute) *in senso forte*: secondo l'“impostazione suggerita, insomma, la riforma di un decennio fa non si sarebbe solo limitata a concedere la “patente” di costituzionalità al principio di leale cooperazione ma avrebbe pure – se dispiace l'“espressione *costituzionalizzato*, quantomeno – espresso una chiara *preferenza* per l'“intesa *in senso forte* quale principio architettonico dell'“intero ventaglio dei rapporti Stato-Regioni (sia ordinarie che speciali) ed espres-

³⁰ Si riprendono sul punto, aggiornate, le riflessioni a suo tempo svolte nel nostro *Dall'“intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, part. 719 ss.

³¹ E, a dirla tutta, un'operazione di tal genere (di razionalizzazione, cioè, della pregressa giurisprudenza costituzionale) nemmeno sarebbe stata scevra di utilità, in quanto mirata a stabilizzare quest'ultima rendendola almeno *certa* ed *irreversibile*.

³² Nondimeno, a tale ipotesi ricostruttiva si opponevano (e si oppongono tutt'oggi) quanti ritengono che proprio la previsione *ad hoc* della leale cooperazione contenuta in siffatti articoli escluderebbe – per ciò solo – l'estensione di tale principio a tutte le altre fattispecie (nelle quali non sia stato, altrettanto espressamente, previsto) in base alla formale considerazione per cui tutto quanto il legislatore costituzionale ha *volut*o... lo ha espressamente *detto* (tra i primi, part. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it). Seppure, a questa opinione potrebbe nondimeno replicarsi come i moduli collaborativi espressamente previsti – e proprio perché tali – siano da considerare costituzionalmente imposti, lasciando alla discrezionalità del legislatore ordinario (od alla libera autodeterminazione degli enti coinvolti) la decisione se farvi luogo in casi diversi: nel senso, cioè, che – quantomeno *tendenzialmente* – le forme di cooperazione nominativamente previste dovrebbero attuarsi mediante intese *in senso forte* e, solo nei restanti casi, quali intese *deboli* (ma, sul punto, si vedano le considerazioni subito appresso).

³³ A partire dalle celebri sentt. nn. 303/2003, 6-27/2004, vere e proprie capofila di un *trend* giurisprudenziale che non poco si sarebbe rinvigorito e consolidato negli anni a venire.

sione (la più intensa e genuina) della stessa collaborazione intersoggettiva³⁴. L'esigenza che, caso mai, si pone sarebbe invece quella che l'intesa "forte" tra Regione e Stato centrale – proprio perché ispirata ad esigenze cooperative – non conduca mai a situazioni di unilaterale avocazione ovvero di rallentamento eccessivo (o, peggio, di paralisi completa) quali verrebbero a determinarsi tutte le volte in cui il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli³⁵.

Così, con precipuo riferimento alla previsione di cui all'art. 116, comma 3, Cost., irragionevole si dimostrava, per esempio, «la previsione, che figurava in un progetto di nuovo statuto siciliano, secondo cui la Regione avrebbe potuto con un semplice voto dell'assemblea elettiva avocare a sé le nuove forme e condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni „specializzate“. E ciò, in quanto le forme e condizioni medesime non possono non risultare da un convergente apprezzamento dello Stato e della Regione circa la loro adozione. E, poiché ciò che può andar bene per una Regione può non andar bene per un'altra, se ne ha che dell'espressione della volontà dello Stato non può, comunque, farsi a meno, a salvaguardia del valore dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento»³⁶: non per caso, dunque, il disposto in parola è stato quindi corretto, facendosi piuttosto riferimento alle forme di maggiore autonomia riconosciute ad altre Regioni con legge, non già ordinaria e "contrattata", ma costituzionale e mantenendosi, ad ogni modo, la facoltà dell'assemblea di estenderle, con voto adottato a maggioranza dei due terzi dei propri componenti, alla Regione (preferibile, ad ogni modo, parrebbe che la concreta messa in opera di siffatti moduli collaborativi pur sempre si ambienta all'interno di organismi collegiali appropriati, quale la Conferenza Stato-Regioni, come sedi naturali di mediazione-ricomposizione di tutti interessi in campo).

Com'è noto, tuttavia, il novellato testo costituzionale (coi buoni propositi in esso così generosamente disseminati) non può che rimanere silenzioso ed inerte – come un motore fiammante ma a secco di carburante – senza il fattivo contributo di una giurisprudenza costituzionale che ne inneschi lo scoppio e lo metta definitivamente in moto. In questo senso, perlomeno sei sono state le pronunzie degli ultimi anni a tal fine rilevanti: equamente spartite tra giudizio di legittimità costituzionale in via principale³⁷ e conflitto di attribuzione³⁸, esse hanno ordinariamente visto la Regione siciliana e lo Stato contendersi una serie eterogenea di atti impugnati (spazianti dall'ordinanza del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2001, n. 3108, recante *Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza idrica nelle Province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Palermo e Trapani*³⁹ alla nota dell'Agenzia delle Entrate del 14 giugno 2005⁴⁰, dal decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2007, *Soppressione dell'autorità portuale di Trapani*, ad una nutrita serie di disposizioni necessarie ed urgenti dettate con decreto-legge⁴¹) per

³⁴ Non ugualmente convincente pare, invece, l'argomentazione secondo cui l'eliminazione dal Titolo V di qualunque riferimento espresso all'interesse nazionale quale possibile limite alle potestà regionali, non avrebbe più giustificato la previsione delle c.d. intese in senso debole (che si fondavano, appunto, su riconosciuti preminenti interessi nazionali): ciò per la semplice ragione che, sia le innovazioni legislative che soprattutto la giurisprudenza, hanno nel corso degli ultimi anni ampiamente dimostrato che siffatto interesse – non solo non è passato a miglior vita ma che, al contrario – è vivo e gode di ottima salute.

³⁵ Così, in effetti, già sentt. nn. 747/1988 e 351/1991.

³⁶ In tal senso, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 136.

³⁷ Cfr. sentt. nn. 51/2008, 240/2009 e 152/2011 [sulla quale ultima, cfr. D. IMMORDINO, *Le clausole di riserva allo Stato del gettito di tributi compartecipati, tra tutela delle esigenze di finanza pubblica e salvaguardia dell'autonomia finanziaria (siciliana)*, in www.forumcostituzionale.it].

³⁸ Così, sentt. nn. 39/2003, 191/2007 e 375/2008.

³⁹ Adottata in attuazione del D.P.C.M. 5 novembre 1999, con cui si dichiarava lo «stato di emergenza» nelle province siciliane in questione a causa di una grave crisi di approvvigionamento idrico conseguente ad una particolare ed anomala situazione climatica.

⁴⁰ Emessa in risposta a un interpello formulato dall'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale dell'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, ai sensi dell'art. 11, l. 27 luglio 2000, n. 212, ed avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati ai sensi dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 23 gennaio 1998, n. 3 (*Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia*).

⁴¹ Così, rispettivamente, gli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*); i commi 1, 6, 9, lettera b), numero 14), dell'art. 5 del

presunta lesione di una, altrettanto copiosa, sfilza di variegate disposizioni, rispettivamente, dello statuto siciliano⁴², della relativa disciplina di attuazione⁴³ nonché, ovviamente, della Costituzione⁴⁴.

Chiarita la più intima essenza del principio di leale cooperazione – consistente «in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006)» la cui «incidenza rende necessaria l'«applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali»⁴⁵ ovvero quale generica «forma di partecipazione»⁴⁶ – ne mette meticolosamente a punto presupposti e condizioni di attivazione. Con precipuo riferimento ai primi, non può che venire «in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione»⁴⁷: quando, cioè, «ricorra una „concorrenza di competenze“, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della „leale collaborazione“, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»⁴⁸; così, ad esempio, è emblematicamente accaduto in occasione del conflitto tra Regione siciliana e Stato in materia di gestione aeroportuale, quando «in ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è riferibile ad un unico ambito materiale»⁴⁹.

Avendo, invece, riguardo alle seconde, almeno tre, reciprocamente integrate, paiono le condizioni canonizzate dalla Consulta ai fini di un'«attivazione del suddetto principio che possa realmente dirsi la più ossequiosa possibile della Carta fondamentale»⁵⁰: 1) la sussistenza di un interesse pubblico concretamente apprezzabile⁵¹; 2) la proporzionalità/non irragionevolezza della disposizione (principale) indubbiata⁵²; 3) la previsione (nelle disposizioni secondarie) di adeguati moduli colla-

decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126; gli artt. 1, comma 6, 2, commi 2-*octies* e 2-*undecies*, 3, comma 2-*bis*, del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, con legge 22 maggio 2010, n. 73, (*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti „caroselli“ e „cartiere“, di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori*).

⁴² In questo senso, gli artt. 14, lett. a), g) ed i), 17, lett. a), 20, 21, terzo comma, 22, 32, 33, 34, 36 e 37 dello statuto della Regione Siciliana.

⁴³ In particolare, gli artt. 3, D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825, e 2, D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (recanti *Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana*); 2 e 8, D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*); 1, 4 e 8, D.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti*); 2, comma 1, del d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri*).

⁴⁴ Sopra tutti, gli artt. 117, 118, 119 Cost. e, ovviamente, il principio di leale collaborazione.

⁴⁵ In tal senso, sent. n. 51/2008 (punto 10 *cons. dir.*).

⁴⁶ Ad esempio, in tema di determinazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze della percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o all'ultimo atto amministrativo o all'atto di citazione, sulla cui base è individuata la somma da versare all'erario per la definizione agevolata delle controversie fra società ex concessionarie del servizio di riscossione nazionale dei tributi ed erario, il principio di leale collaborazione implicherebbe una qualche forma di partecipazione della Regione siciliana al procedimento finalizzato all'adozione del decreto in questione: così, sent. n. 152/2011 (punto 6 *cons. dir.*).

⁴⁷ Cfr. sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

⁴⁸ Così, part. sentt. nn. 50/2005 (punto 5 *cons. dir.*) e 219/2005 (punto 8 *cons. dir.*).

⁴⁹ In questa direzione, sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

⁵⁰ Cfr. spec. sent. n. 39/2003 (punti 3 e 4 *cons. dir.*).

⁵¹ Nel caso all'epoca precipuamente all'esame della Corte, «situazioni di emergenza, specialmente connesse a calamità naturali, che reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali» le quali «possono anche giustificare, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (cfr. sentenze n. 520 e n. 127 del 1995)»: così, sent. n. 39/2003 (punto 3 *cons. dir.*).

⁵² «L'„emergenza“ tuttavia non legittima di per sé – come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 127 del 1995 – il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e quindi l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare cir-

borativi tra Stato e Regione⁵³. Nello specifico – e, non di rado, assai più tormentato – caso della materia fiscale, poi, «l’attuazione del principio di leale collaborazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, secondo le indicazioni della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 133 del 2002, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000), in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate „nuove entrate tributarie“ alle quali sia apposta la „clausola di riserva all’erario“ e risulti, tuttavia, complessa la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, anche con riferimento alla distinzione fra gettito derivante dalle „nuove entrate tributarie“ e gettito derivante dalle „vecchie“ entrate tributarie riscosse sul territorio regionale»⁵⁴.

Il giudice delle leggi, comunque, non tradisce – e, anzi, ad ogni piè sospinto tende a valorizzare – la natura di vero e proprio canone d’interpretazione del principio in parola: così per esempio, a proposito della sopramenzionata ordinanza contingibile ed urgente n. 3108 del 24 febbraio 2001, tale provvedimento andrebbe «complessivamente interpretato alla luce di questo criterio collaborativo, anche là dove non è testualmente enunciato – come, ad esempio, rispetto agli interventi e le iniziative commissariali previsti dall’art. 2, o alla facoltà di avvalersi dell’amministrazione regionale e del suo personale (art. 3) – in modo che risulti congruo e proporzionato un intervento statale che, ancorché per fronteggiare una situazione di emergenza, interferisce pur sempre con competenze regionali, per di più di carattere primario»⁵⁵.

SEZIONE SECONDA: LE FORME ESPRESSIVE DELLA LEALE COOPERAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA NEGLI «ORGANI» E NEGLI «ATTI»

1. *Le forme della collaborazione «per organi» (con speciale riguardo alla partecipazione del Presidente della Regione siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri)*

Nel, talmente ampio e variopinto, ventaglio di “forme” così mutevoli ed instabili della leale collaborazione nell’evoluzione dell’esperienza regionale siciliana, senz’altro due possono effettivamente dirsi quelle meno sfuggenti e difficili da mettere realmente a fuoco (nonché, forse, le uniche veramente in grado di offrire quel *minimum* di certezza teorico-ricostruttiva inevitabilmente richiesto dal presente contributo): vale a dire, a seconda che i raccordi Stato-Regione siciliana assumano le sembianze della cooperazione «per organi» ovvero «per atti» (com’è noto, con la prima espressione genericamente intendendosi quelle *sedi* istituzionali di partecipazione della Regione alle attività centralizzate statali⁵⁶ e con la seconda, invece, quei *procedimenti* di partecipazione di un livello territoriale al procedimento di formazione degli atti appartenenti ad un altro livello).

coscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»: in questo senso, sempre sent. n. 39, cit. (punto 4 *cons. dir.*).

⁵³ «In questo senso, nella stessa decisione si è sottolineato il fatto che la citata legge n. 225 del 1992 prescrive la partecipazione delle regioni all’organizzazione ed all’attuazione delle attività di protezione civile, fissando precisi limiti, di tempo e di contenuto, al potere di ordinanza dei commissari delegati. D’altra parte, anche nella più recente legge n. 401/2001 è prevista l’istituzione di un apposito comitato paritetico Stato-regioni-enti locali ed è richiesta l’intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi»: ancora sent. n. 39, *ibidem*.

⁵⁴ «Nella specie, come si è già affermato al punto 5.1., il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle richiamate controversie è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale. Posto, quindi, che non si tratta di entrate tributarie, né nuove, né preesistenti, non sussiste la pretesa violazione dell’art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto quest’ultimo attiene esclusivamente alle entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate»: così, sent. n. 152/2011 (punto 6.1 *cons. dir.*).

⁵⁵ Sempre sent. n. 39, *ibidem*.

⁵⁶ Sugli istituti di partecipazione regionale ad attività dello Stato costituzionalmente previsti, già F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino 2001, *passim*.

Quanto ai raccordi c.d. «per organi», non può anzitutto trascurarsi l'alta tensione tra lo Stato e la Sicilia – la quale fonda nell'art. 10, l. cost. n. 3/2001 gli «strumenti pattizi (...) individuati (negli Statuti), od anche liberamente convenuti» – e l'opposta ricostruzione della Corte costituzionale che esclude, invece, che l'evocato art. 10 trovi applicazione «riguardo alle previsioni degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché si limita ad attribuire alle Regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario»⁵⁷ (...) Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli „strumenti pattizi“ previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento»⁵⁸. Con riferimento alla presunta violazione dell'art. 43 dello Statuto speciale della Regione siciliana da parte di previsioni statali che, «predeterminando unilateralmente il contenuto di future norme di attuazione statutaria», ledono «il principio di pariteticità che presiede alla determinazione pattizia delle medesime», invece, la Consulta ritiene che «nel caso di specie» sarebbe «possibile pervenire a un'interpretazione conforme a Costituzione dei censurati commi 661 e 662 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007*) «idonea a superare il prospettato dubbio di costituzionalità. I commi denunciati – i quali stabiliscono che le misure da essi previste trovano applicazione attraverso apposite „norme di attuazione statutaria“, e cioè norme che, in base all'evocato parametro, sono determinate da una „Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato“ – devono essere, infatti, interpretati nel senso che si limitano a individuare l'ambito delle modifiche che il legislatore statale dovrà apportare alle norme di attuazione statutaria in base alle determinazioni della menzionata Commissione paritetica. Così interpretati, detti commi non hanno l'effetto, affermato dalla ricorrente, di predeterminare unilateralmente il contenuto delle deliberazioni della Commissione e, pertanto, non hanno attitudine lesiva delle prerogative costituzionali della medesima»⁵⁹.

Per i medesimi, già sopraesposti, motivi per il giudice delle leggi sarebbe, invece, da accogliere la questione sollevata in ordine a quella disposizione ai sensi della quale la determinazione dell'importo annuo della quota di gettito proveniente dalle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, da retrocedere alla Regione, è effettuata «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana»: la suddetta previsione, difatti, «nell'attribuire alla Commissione paritetica l'ulteriore competenza ad emettere parere circa la misura di detto importo, incide sui poteri e sulle funzioni previsti dallo statuto speciale per tale Commissione, perché non si limita a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, ma crea – con una legge statale ordinaria – una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima Commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo delle accise da retrocedere alla Regione»⁶⁰.

Pure al campo della collaborazione organica sarebbe poi, tradizionalmente, da ascrivere il classico raccordo della Conferenza Stato-Regioni unificata con quella Stato-città (nella quale sede i più accesi contrasti tra Regione siciliana e Stato, a stare almeno alla giurisprudenza costituzionale, dovrebbero pur sempre istituzionalmente trovare pace o, quantomeno, sintesi fino a smorzarsi ovvero spegnersi del tutto): così ad esempio, in materia di gestione di aeroporti civili, la Corte è ferma nel rilevare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determina-

⁵⁷ In tal senso, *ex plurimis*, sentt. nn. 314/2003, 238/2004, 175/2006, 102/2008.

⁵⁸ Così, part. sent. n. 145/2008 (punto 4.4 *cons. dir.*).

⁵⁹ Tale interpretazione, d'altro canto, troverebbe precippua conferma nella giurisprudenza costituzionale pregressa, per la quale il mero richiamo alle modalità di attuazione statutaria ad opera di leggi statali che trasferiscono funzioni alle Regioni (o rechino riforme richiedenti un coordinamento con le norme di attuazione statutaria), basterebbe a garantire che «la determinazione delle relative norme d'attuazione venga effettuata, nel rispetto dell'autonomia regionale, dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto»: cfr., tra le tante, sentt. nn. 298/1974, 166/1976, 180/1980.

⁶⁰ Così sempre sent. n. 145/2008 (punto 4.5 *cons. dir.*).

zione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso (...) realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»⁶¹; in tema di reti scolastiche, poi, non pare al tribunale costituzionale «irragionevole la scelta di assegnare allo Stato le funzioni amministrative, considerate le esigenze di esercizio unitario dettate dal programma di razionalizzazione della rete scolastica, che richiede unitarietà sia di disegno, sia di realizzazione. Nella specie la normativa impugnata ha ravvisato come maggiormente adatto, in ragione delle obiettive esigenze di gestione unitaria sull'intero territorio nazionale delle funzioni di programmazione, proprio il livello statale. Sul piano procedimentale, la normativa stessa ha, inoltre, previsto un sufficiente coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nella fase amministrativa mediante la previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata»⁶².

Non dissimilmente conclude la giurisprudenza in materia di piano nazionale di edilizia abitativa, allorquando «lo Stato, con il suddetto piano, fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore. Nello stabilire tali principi, lo Stato non fa che esercitare le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il „governo del territorio“. L'attuazione tecnico-amministrativa della norma oggetto di impugnazione è demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo»⁶³. Nondimeno, «l'incidenza della necessità di esercizio unitario – che opera sulla allocazione delle competenze amministrative nel senso dell'accentramento di quelle attinenti alla predisposizione del piano nazionale – richiede, perché sia legittimo l'uso della potestà legislativa statale in merito al piano nazionale, che la stessa disciplina dello Stato prescriva idonee procedure di leale collaborazione, secondo quanto sancito dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 303 del 2003). Al riguardo, si deve osservare che nel testo originario dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 come convertito in legge, era prevista l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)»⁶⁴.

Tra le, pur nutrite, fila della collaborazione «per organi» tra Regione siciliana e Stato centrale, una trattazione a parte – per il peculiarissimo rilievo che storicamente la connota – merita senz'altro la speciale previsione del possibile invito del Presidente della Regione siciliana a partecipare alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, non per caso peculiare oggetto del cit. d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 35, chiamato a dare specifica attuazione all'art. 21, comma 3, St. SI⁶⁵. Così, preliminarmente chiarito che il Presidente del Consiglio deve obbligatoriamente invitare il Presidente della Regione siciliana ogniqualvolta «il Consiglio dei Ministri deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana», contestualmente inviandogli «copia della documentazione relativa alle questioni che hanno determinato l'invito» (art. 2, comma 1), non è escluso che lo stesso Presidente del Consiglio possa «comunque invitare il Presidente della Regione siciliana a partecipare al Consiglio dei Ministri ogniqualvolta lo

⁶¹ Cfr. sentt. nn. 201-401/2007 nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione del C.I.P.E., sent. n. 242/2005.

⁶² In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 37 *cons. dir.*): ma, sulla scottante questione, non potrà non tornarsi, *infra*, a proposito dei c.d. livelli essenziali delle prestazioni.

⁶³ Cfr. sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*). La stessa Corte, peraltro, ha già precisato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate»: così, sent. n. 166/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

⁶⁴ Così, nuovamente, sent. n. 121/2010 (punto 6.2 *cons. dir.*).

⁶⁵ ... il quale, in tema di attribuzioni del Presidente della Regione siciliana, specifica appunto che quest'ultimo «col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

ritenga opportuno» (art. 3, comma 2): in entrambe le ipotesi, a quest'ultimo spettano comunque i medesimi diritti e doveri attribuiti ai Ministri «in conformità a quanto prescritto dall'articolo 21, terzo comma, dello Statuto della Regione siciliana, in tema di preventiva informazione sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri cui è chiamato a partecipare, di espressione di opinioni e manifestazioni di voto» (art. 4, comma 1). Premessa la possibilità di essere sempre «convocato anche senza formalità quando il Consiglio dei Ministri si riunisce in via di estrema urgenza per la trattazione di provvedimenti di cui all'articolo 2» (art. 3, comma 1), al Presidente della Regione rimane, infine, la residuale possibilità di «chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri in ogni altra ipotesi in cui ritiene che i provvedimenti trattati coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa» sebbene «la definitiva determinazione» in ordine a siffatta richiesta spetti in ogni caso al Presidente del Consiglio (comma 2).

Con una previsione attuativa talmente dettagliata e minuziosa potrebbe, dunque, stupire che la Corte costituzionale ne approfitti per dilungarsi su di essa con abbondanza e dovizia di particolari: allorquando, cioè, la Regione ricorrente – sulla premessa che le disposizioni di cui al decreto-legge impugnato⁶⁶, sottraendo «risorse ed interventi specifici per la Sicilia», attengono «direttamente e specificamente» agli «interessi» della Regione siciliana – si duole della circostanza che il Presidente della Regione non sia stato invitato, né formalmente né informalmente, a partecipare alla deliberazione dell'organo del Governo centrale nella quale le medesime disposizioni sono state adottate, così violando gli artt. 21, comma 3, dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1, d.lgs. n. 35/2004.

In base alla previsione statutaria, ed alla relativa normativa di attuazione, la Consulta, innanzitutto, chiarisce come il grado di coinvolgimento del Presidente della Regione nelle riunioni del Consiglio dei ministri – nel caso in cui tale organo debba adottare provvedimenti «nelle materie che interessano la Regione» (art. 21, comma 3, St. SI) – sia diverso in ragione del tipo di interessi su cui incidono tali provvedimenti. «La normativa di attuazione dello statuto, infatti, distingue nettamente due ipotesi: a) quella in cui il Consiglio dei ministri „deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana“ (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) „ogni altra ipotesi in cui (...) i provvedimenti trattati“ dal suddetto Consiglio „coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa“ (comma 2 dello stesso articolo)». Il quale ragionamento non può che, ovviamente, riverberarsi sulla diversa natura del rispettivo invito rivolto al Presidente della Regione a partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, nella prima ipotesi esso configurandosi come obbligatorio (come dispone l'evocato comma 1 dell'art. 2, d.lgs. n. 35/2004) e, nella seconda, lo stesso Presidente della Regione avendo invece l'onere di «„chiedere di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri (...), salva la definitiva determinazione del Presidente del Consiglio, che viene comunicata al Presidente della Regione“ (come dispone il comma 2 – non evocato a parametro – dello stesso articolo)»⁶⁷.

In senso non dissimile alla speciale disciplina siciliana si pone, peraltro, la più ampia previsione negli Statuti speciali dell'obbligo di invitare i Presidenti regionali a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando esse abbiano all'ordine del giorno questioni di particolare interesse per la Regione stessa: la quale ultima disposizione, del resto, non potrebbe che avere carattere eccezionale ed essere, pertanto, di stretta interpretazione⁶⁸; una forma talmente intensa di collaborazione fra organi del più elevato rango statale e regionale non trova difatti giustificazione quando l'intervento normativo, oggetto della deliberazione del Consiglio dei Ministri, presenti un carattere unitario e globale e produca indistintamente effetti sull'intero territorio nazionale, così da interessare «tutta la

⁶⁶ Nello specifico, l'art. 5, commi 1, 6, 9, lett. b), numero 14), e 12 del D.L. n. 93/2008 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 216/2008.

⁶⁷ Così, in maniera assai cristallina, sent. n. 375/2008 (punto 3.1 *cons. dir.*).

⁶⁸ Cfr., *ex plurimis*, già sent. n. 1/1968.

comunità nazionale, e solo in quanto in essa incluse, anche le singole regioni»⁶⁹. In tale ipotesi, infatti, la deliberazione statale è espressione di «un interesse tipico ed esclusivo dello Stato, cui corrisponde una mera localizzazione territoriale degli effetti della deliberazione medesima, senza che sussista un interesse differenziato e di peculiare connotazione della singola Regione autonoma»⁷⁰. Sempre nel senso del crescente rilievo assunto dai raccordi organici tra Sicilia e Stato, può infine leggersi la nomina di un Commissario delegato per la realizzazione delle azioni e degli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza idrica in Sicilia e la, contestuale e non meno rilevante, l'istituzione di un apposito Comitato paritetico Stato-Regioni-enti locali⁷¹.

2. *La nutrita progenie della leale cooperazione «per atti» (in un'ideale scala ad intensità progressivamente crescente)*

In disparte gli accennati profili relativi a quelli «per organi», è nondimeno coi raccordi c.d. «per atti» che la leale collaborazione perviene alla più completa manifestazione di tutte le potenzialità di cui pare realmente dotata (sebbene, come può facilmente immaginarsi, gli uni raccordi non siano sempre facili da disgiungere rispetto agli altri, nella pratica esperienza delle cose entrambi casomai presentandosi non di rado saldamente intrecciati e fittamente interdipendenti). Tra le molte astrattamente immaginabili per tratteggiarle, quella della «scala» ad intensità crescente è, probabilmente, la figura geometrica che meglio d'ogni altra plasticamente rappresenta le eterogenee forme dei «meccanismi di raccordo operativo»⁷². Pur espressive infatti del medesimo principio, le forme procedurali della cooperazione tra centro e periferia non possiedono, per ciò stesso, tutte la stessa valenza, essendo viceversa possibile operarne una sorta di astratta graduabilità: sempre la Consulta non può a tal proposito non richiamare in argomento «il principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali»⁷³ e che, ampiamente, spazia dall'adempimento di un «dovere di mutua informazione»⁷⁴ alla realizzazione di una «previa intesa»⁷⁵.

Così, se s'intendesse riunire tutte le suddette manifestazioni in una sorta di, ideale ed allargata, «istantanea di famiglia», in prima fila ritroveremmo senz'altro l'insieme dei doveri di reciproca informazione; seguirebbero, in ordine appunto d'intensità crescente, i pareri della Regione e, per ultime, le intese, sicuramente le più dotate – quando non le più problematiche – dell'intero gruppo⁷⁶: in tal senso, ad esempio, l'intesa è chiamata a svolgere un più penetrante ruolo di raccordo fra Stato e Regioni ogni qualvolta la necessità di bilanciare istanze statali e interessi regionali riguarda proprio materie devolute dallo statuto speciale alla competenza primaria della Regione (sul punto, peraltro, potendosi utilmente richiamare l'importante precedente della sent. n. 517/1987 sull'idoneità del parere obbligatorio a salvaguardare la potestà primaria delle Regioni speciali)⁷⁷.

Volendo ora intraprendere una, pur stringata ed essenziale, rassegna degli istituti in parola – a partire dal più basso gradino di quest'ipotetica «scala» – sulla centralità dell'informazione e comunicazione tra i vari livelli di governo, tanto nel vecchio come soprattutto nel rinnovato quadro costi-

⁶⁹ Così, sent. n. 166/1976 (punto 3 *cons. dir.*).

⁷⁰ In tal senso, nuovamente, sent. n. 375/2008 (punto 3.3 *cons. dir.*). Ma v., pure, sentt. nn. 1/1968, 34/1976, 545/1989, 92/1999 (le ultime tre riguardanti, rispettivamente, l'attuazione di una riforma tributaria, le manovre generali di finanza pubblica e l'introduzione di una nuova disciplina dei tributi erariali).

⁷¹ Sul punto, sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

⁷² Sempre esigibili, ad esempio, «tra l'attività del commissario e l'attività della Regione in materie di competenza di quest'ultima, quali „acque pubbliche“, „lavori pubblici“, „agricoltura e foreste“, la partecipazione delle regioni all'organizzazione ed all'attuazione delle attività di protezione civile»: cfr. sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

⁷³ Cfr. spec. sent. n. 153/1986 (punto 4 *cons. dir.*).

⁷⁴ In tal modo, sent. n. 359/1985 (punto 4 *cons. dir.*).

⁷⁵ Così, ad esempio, sent. n. 232/1991 (punto 3 *cons. dir.*).

⁷⁶ Sul punto v., ad esempio, C.M. CONGA, *Il principio di "leale cooperazione" tra Stato e Regioni in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari*, AA.VV., *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, a cura di E. Malfatti-P. Passaglia, in www.federalismi.it, spec. par. 2.

⁷⁷ Cfr. M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte*, cit., 1232 s.

tuzionale, nessuno invero può nutrire seri dubbi, almeno in un ordinamento astrattamente connotato da competenze fortemente ripartite e garantite come quello italiano. Di più: probabilmente potrebbe dirsi che è proprio la presenza del rispettivo obbligo di reciproca informazione a giustificare l'aggiunta al principio in parola di un aggettivo ("leale", appunto) che altrimenti risulterebbe inutilmente pleonastico⁷⁸, giacché non può esservi collaborazione che non sia preceduta da un "leale" scambio di informazioni tra tutte le parti coinvolte; solo a condizione di una preesistente circolazione reciproca di dati, informazioni, notizie, insomma, la successiva cooperazione potrebbe sul serio autodefinirsi "leale". Sussisterebbero, insomma, tutte le condizioni per poter ragionevolmente riaffermare che «il principio di leale cooperazione trova la sua più elementare e generale espressione nell'imposizione del dovere di mutua informazione, sicché le richieste e le attività inerenti alle reciproche informazioni per loro natura non sono invasive delle rispettive competenze dello Stato e della regione»⁷⁹: al riguardo, è stato non a torto osservato che la presente rappresenta, forse, l'unica ipotesi in cui la collaborazione assuma quel carattere propriamente "orizzontale" tipico di altri ordinamenti (come quello tedesco).

Così, non è che obiettivamente desti più di tanto meraviglia che la Sicilia lamenti la violazione del principio di leale collaborazione discendente «dalla circostanza che, ad avviso della Regione, l'approvazione delle norme censurate non è stata preceduta da „una preventiva attività di informazione ed una consequenziale interlocuzione e raccordo fra i diversi livelli istituzionali“, anche in ragione degli specifici accordi di programma già stipulati tra la Regione Siciliana ed il Ministero delle infrastrutture, così violando l'art. 4 del d.lgs. n. 35 del 2004»⁸⁰: sul cruciale punto, tuttavia, il giudice di costituzionalità delle leggi ha gioco facile nell'osservare invece «che il sistema dello statuto e delle relative norme attuative non prevede alcun obbligo di preventiva informazione»; e, con riferimento alla già esaminata possibilità per il Presidente della Regione di presenziare alle sedute del Consiglio dei Ministri, che «l'inesistenza di un tale obbligo rende indubbiamente più difficile per il Presidente della Regione avanzare tempestivamente ed in modo pertinente la richiesta di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri. Questa difficoltà non è, però, rilevante per il sistema statutario, che ha inteso, invece, garantire la discrezionalità politica del Presidente del Consiglio dei ministri, consentendogli, attraverso la mancata comunicazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari, di „anticipare“ la propria determinazione di non invitare il Presidente della Regione»⁸¹.

In disparte la peculiare – ed oramai sempre più recessiva e rarefatta – figura del c.d. avvalimento di uffici regionali (si pensi, ancora, alla facoltà del Commissario straordinario di avvalersi dell'amministrazione regionale siciliana nonché di personale di provenienza regionale per fronteggiare l'emergenza)⁸², certo dotato di una maggiore "carica collaborativa" dei precedenti due istituti e fisiologicamente posizionato ad un livello più alto di un'ideale scala gerarchica, si dimostra lo strumento del parere. Affinché tuttavia tale strumento venga correttamente impiegato e non si presti a pratiche distorsive (o, peggio, si ritorca contro la stessa Regione) esso dovrà essere – sempre a giudizio del tribunale costituzionale – presidiato da alcune indispensabili garanzie, in particolare richiedendosi: a) che la Regione possa emettere il proprio parere sulla base della conoscenza di tutti gli elementi che hanno indotto lo Stato a esercitare il potere in questione nel particolare modo sottoposto all'avviso regionale⁸³; b) che la decisione statale eventualmente divergente dal parere regiona-

⁷⁸ Così, spec. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. cit.*, 102.

⁷⁹ Così sent. n. 730/1988 (punto 2 *cons. dir.*) e, in senso non dissimile, pure sentt. nn. 359/1985, 201/1987, 214-272/1988.

⁸⁰ Nel caso di specie, si trattava in particolare del già cit. art. 5, D.L. n. 93/2008 (*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*) nonché dell'elenco n. 1 allegato al predetto D.L.

⁸¹ «Ne consegue che la rilevata mancanza di una previsione statutaria (o di norme equiparate) del suddetto obbligo di „preventiva informazione“ esclude la dedotta violazione del principio di leale collaborazione»: in tal modo, sent. n. 375/2008 (punto 3.2 *cons. dir.*).

⁸² In oggetto, sent. n. 39/2003 (punto 1 *cons. dir.*).

⁸³ ... sì da realizzare quell'inevitabile saldatura funzionale col preesistente dovere di reciproca informazione che testimonia la naturale precedenza logico-cronologica di quest'ultimo rispetto a qualsivoglia altra forma di collaborazione.

le sia sorretta da un'adeguata motivazione⁸⁴. Questo naturalmente non vuol certo significare che non si diano casi di parere regionale propriamente vincolante: è stato, però, al riguardo precisato in giurisprudenza (per esempio, sent. n. 212/1991) che esso sia tale solo se espresso e negativo, non pure qualora invece esso si presenti come positivo, l'organo statale competente alla decisione potendo nel qual caso anche non tenerne conto, in base a valutazione discrezionale del pubblico interesse. Così, a proposito della cit. ordinanza contingibile ed urgente per fronteggiare l'emergenza idrica di talune Province siciliane, la Corte non può che prendere atto di come «l'atto» in questione sia comunque «stato emanato dal Ministro dell'interno dopo avere sentito, tra gli altri, anche la Regione Siciliana»⁸⁵ ovvero, nel giudizio di legittimità costituzionale del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*), come prima della adozione della delibera del C.I.P.E., in materia di relazioni contrattuali incidenti sulla gestione degli aeroporti civili, debba necessariamente essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281⁸⁶.

Ad ogni modo, è certamente al piano dell'effettività della partecipazione della Regione siciliana ai procedimenti decisionali centrali che dev'essere veramente misurata l'utilità dell'istituto del parere regionale, particolarmente laddove esso pare ambiguamente intrecciarsi col diverso strumento dell'intesa⁸⁷: della numerosa, per dir così, "discendenza" della leale collaborazione, essa rappresenta difatti la "generazione" potenzialmente più dotata e, forse proprio per questo, quella che desta ancora qualche perplessità in dottrina e giurisprudenza (nonché le più aspre controversie tra la Sicilia e lo Stato innanzi al tribunale costituzionale). A parte qualche precedente avente ormai una valenza meramente storica, come s'è visto *supra*, la previsione di qualche forma d'intesa ricorre, con una certa frequenza, già prima dell'attuazione degli ordinamenti regionali, tanto negli Statuti speciali (e nelle relative norme d'attuazione) quanto nella legislazione (in particolare, del triennio 1970-72)⁸⁸: ma è soltanto a partire dal noto D.P.R. n. 616/1977 che il meccanismo dell'intesa si avvia verso la consacrazione definitiva⁸⁹. Tale riconoscimento rispondeva, d'altro canto, ad una duplice esigenza: quella di assicurare la partecipazione delle Regioni al procedimento di formazione dei provvedimenti amministrativi statali che incidevano sulla loro sfera di competenza, da un lato, e quella di consentire (o, almeno, tentare di farlo) la *gestione comune* di funzioni considerate insuscettibili di essere completamente trasferite alle Regioni (ma neppure di essere integralmente trattate dallo Stato), dall'altro.

Parallelamente alla disciplina positiva, anche la giurisprudenza costituzionale si è dimostrata via via sempre più sensibile ed attenta all'impiego delle intese nei rapporti tra centro e periferia: non per caso allora, sin dai suoi primi anni di vita, la Corte ha raccomandato l'uso di accordi o intese quali adeguati strumenti di compartecipazione dello Stato e delle Regioni specialmente nell'esercizio di alcune funzioni amministrative⁹⁰. La preferenza via via espressa per tale istituto, tuttavia, si sarebbe presto rivelata una sorta di *boomerang* poiché se, da una parte, sollevava il giudice costituzionale dall'onere di comporre gli interessi in contrasto nel caso concreto – e di scaricare il crescente tasso di conflittualità sul sistema politico – dall'altra, destava tutta una serie di non secondarie perplessità in ordine alla sua esatta definizione, alla natura giuridica, alle stesse garanzie procedurali e sostanziali derivanti alle Regioni dalle adozioni di un modulo pattizio. La diffu-

⁸⁴ Cfr., in particolare, sent. n. 1031/1988 (punto 6.2 *cons. dir.*) e, analogamente, pure sent. n. 377/1993, (punto 2.2 *cons. dir.*).

⁸⁵ Si veda part. sent. n. 39/2003 (punto 4 *cons. dir.*).

⁸⁶ Così, sent. n. 51/2008 (punto 8 *cons. dir.*).

⁸⁷ Si riprendono, e svolgono, qui talune suggestioni già anticipate nel nostro *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008, part. 89 ss.

⁸⁸ Cfr., ad esempio, A. COSTANZO, *Aspetti problematici, delle intese fra Stato e Regione*, in *Dir. soc.*, 1983, 437.

⁸⁹ Cfr., *ex plurimis*, S. CASSESE-D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, 400 ss.

⁹⁰ Si vedano, solo per citare i casi più risalenti, sentt. nn. 23/1957; 5-37-82/1958; 174/1970; 35/1972; 203/1974; 70/1981; 36/1982; 39-245/1984; 131-206-286/1985; 102-190-191-243/1987; 214-415-524-571-768-1031/1988; 180-337/1989; 85-220-448/1990.

sione delle intese, prima timidamente accennata poi mano mano sempre più frequente, contrassegna ad ogni modo la progressiva trasformazione della collaborazione c.d. *interorganica* – disposta, soprattutto, attraverso l’istituto del “concerto” fra diverse amministrazioni dello Stato⁹¹ – in collaborazione *intersoggettiva*⁹².

Ad ogni modo, tuttavia, non può certo dirsi che lo strumento dell’“intesa” abbia vissuto un’infanzia, per così dire, felice; quale più espressiva forma di un regionalismo di tipo “adulto”, essa infatti è nata – e si è ritrovata, suo malgrado, a crescere – in un ambiente ostile alla sua stessa sopravvivenza: in un quadro, cioè, di rapporti tra ente sovrano ed autonomie territoriali ancora vistosamente incentrato sulla assoluta supremazia statale⁹³. Com’è di tutta evidenza, in questa fase il campo elettivo dell’“intesa” – nonché l’ipotesi statisticamente più frequente in giurisprudenza – rimane, senza dubbio, quello dei conflitti di attribuzione contro atti governativi di indirizzo e di controllo adottati in mancanza del prescritto coinvolgimento regionale. Se però, in un primo momento, la Corte si accontenta del puntuale rinvio a norme statutarie e/o legislative disciplinanti il singolo raccordo per giustificare la necessità d’“intesa” (nella logica delle garanzie procedurali)⁹⁴ non così accade in uno successivo: allorquando cioè si concede, essa stessa, qualche intervento di tipo *creativo*, alle volte introducendo fattispecie d’“intesa” Stato-Regione non espressamente previste. In tali ipotesi, si ritiene infatti che l’omessa previsione dell’“intesa” determini direttamente una violazione del principio di leale collaborazione cosicché – pure quando nessuno strumento di raccordo sia stato legislativamente previsto – appaia non illegittimo imporla proprio invocando il principio medesimo⁹⁵.

La cosa peraltro – dal punto prospettico in cui si pone la Corte – non colpisce affatto giacché «ogni qual volta concorra una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l’istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall’“intesa”⁹⁶: è in tale ottica, dunque, che la valorizzazione di tale strumento di collaborazione acquista vero e proprio “valore di principio”⁹⁷. Quanto appena affermato non vuol dire, tuttavia, che l’“intesa”, come tale, possa essere ipoteticamente collocata in uno spazio ideale vuoto di fini, ma deve necessariamente effettuarsi al servizio dei fini pubblici superiori che le competenze statali e quelle regionali sono concorrentemente tenute a perseguire»⁹⁸.

⁹¹ Sul punto, part. J. BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 140 s.

⁹² Passaggio, questo, peraltro ribadito pure dalla giurisprudenza: così, ad esempio, con sent. n. 335/1988 (punto unico *cons. dir.*) per la quale «è la particolare proiezione dell’interesse turistico entro la sfera del territorio regionale che conduce ad innovare uno degli elementi del rapporto procedimentale delineato dalla legge statale, con una trasformazione del procedimento di concertazione da *interorganico* in *intersoggettivo* e con la conseguente previsione di una particolare forma di collaborazione tra Stato e Regione ispirata al contenimento dei diversi interessi in gioco» (corsivi non testuali); sul punto, spec. M. MARPILLERO, *I divieti di circolazione nelle isole minori: novità e conferme in tema di intesa fra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, 1306 s.

⁹³ Così, efficacemente, G. SILVESTRI, *La modifica dello statuto del Banco di Sicilia davanti alla Corte: un caso di cooperazione “sbilanciata” tra Stato e Regione*, in *Le Regioni*, 1988, 1412.

⁹⁴ Così, tra le altre, sent. n. 416/1988 (punto 3 *cons. dir.*): in materia statutaria concernente i banchi meridionali, pur non annullando la direttiva del Ministero del tesoro impugnata, la Corte fa infatti salva «la competenza del Presidente della Regione siciliana all’“intesa” nella fase di approvazione delle modifiche statutarie del Banco di Sicilia, competenza riconosciuta alla Regione siciliana dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione» (sul punto, si veda ancora M. MARPILLERO, *Una prima decisione della Corte*, cit., 1233 s.).

⁹⁵ Cfr. part. P. CARROZZA, *op. cit.*, 497 s.

⁹⁶ Così per esempio sent. n. 286/1985 (punto 10 *cons. dir.*) Similmente, sent. n. 116/1994 (punto 2 *cons. dir.*), in tema di prestazioni sanitarie: «la previsione dell’“intesa” fra lo Stato e le Regioni (e le province autonome) in tema di definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria è indubbiamente giustificata, poiché, per quanto tale definizione risponda all’interesse nazionale di assicurare le condizioni minime per la tutela su tutto il territorio statale della salute dei cittadini (art. 32 della Costituzione), tuttavia essa interferisce sia con le competenze regionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (artt. 117 e 118 della Costituzione, per le Regioni a statuto ordinario; art. 3, lettera l e 4 dello Statuto speciale per la Valle d’Aosta), sia con l’autonomia finanziaria delle Regioni, pur soggetta al coordinamento con la finanza statale, essendo posti i predetti livelli a carico del “fondo sanitario nazionale” (art. 119 della Costituzione)».

⁹⁷ Così M. MARPILLERO, *L’“intesa” fra Stato e Regioni*, cit., 544 s.; v. pure S. BARTOLE, *La proposta regionale*, cit., 316 ss; G. FALCON, *op. cit.*, 161 ss.

⁹⁸ Così sent. n. 366/1992 (punto 5 *cons. dir.*), ad ulteriore conferma – ma il punto è fin troppo ampio per darne adeguato conto in questa, ristretta, sede – del convincimento per cui scopo *immediato* della leale collaborazione è, e rima-

3. (Segue): *la persistente confusione gravante sull'«intesa» tra Stato e Regione e le sue inevitabili conseguenze sulla tradizionale ripartizione tra intese «forti» e «deboli»*

Fin qui, dunque, generiche petizioni di principio della giurisprudenza sulle quali non può che registrarsi un'ampia convergenza di vedute: se, però, si passa dal profilo funzionale (*a cosa serve?*) a quello più strettamente definitorio (*cos'è?*), ecco che le idee della dottrina a proposito dell'«intesa», inizialmente chiare, tornano a farsi improvvisamente più confuse, a cominciare dalla sua stessa natura etimologica. L'espressione «intesa» presenta difatti un'equivoca continuità semantica col termine «accordo» e, proprio per ciò, a più riprese è stata con quello variamente confusa dagli studiosi: così, ad esempio, vi è stato chi ha considerato l'«intesa» un vero e proprio *accordo*, necessario alla medesima stregua del concerto⁹⁹; chi l'ha ritenuta una mera *contrattazione*, un contatto necessario tra enti le cui competenze siano strettamente intrecciate¹⁰⁰; oppure, ancora, chi un semplice *schema preliminare* superabile in sede di emanazione definitiva dell'«atto»¹⁰¹. Confusione, questa, invero dovuta anche al fatto che gli schemi qualificatori usualmente adottati per definire i rapporti di collaborazione interorganica (originariamente modellati sulla categoria del «concerto» tra le amministrazioni dello Stato) mal si adatterebbero ai peculiari rapporti di cooperazione intersoggettiva che si intrattengono tra Stato e Regioni, se non col costo di inevitabili storture¹⁰².

Diversamente argomentando, del resto, non si spiegherebbe come mai, in tempi ancora relativamente vicini, lo stesso legislatore stabilisca che il Commissario delegato «*di concerto* con la Regione siciliana, attiva tutte le procedure e le iniziative finalizzate alla realizzazione degli interventi strategici necessari al superamento stabile delle situazioni di emergenza idrica»¹⁰³ ovvero che «nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che *sia sentita* la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, *d'intesa* con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale»¹⁰⁴.

Su un etimo così ambiguo ed ancora largamente controverso, dunque, riesce oltremodo arduo ricostruire l'«intesa» quale categoria giuridica unitaria: al contrario, essa pare disperdersi in innumerevoli rivoli dai contenuti più disparati. Non passa quasi giorno – specie in questa peculiare stagione che la leale collaborazione sembra attraversare – senza che le fila delle intese si arricchiscano di nuove varietà dalla foggia e natura più diverse: così, è possibile indifferentemente passare da intese sull'opportunità di fornire «approvazioni», di «liquidare un istituto di credito», di «affidare un certo compito ad un certo organo» ad intese sul tipo di armi utilizzabili dal personale regionale, sull'individuazione di determinate «categorie di beni, zone e soggetti» a quelle previste per l'esercizio di «funzioni di un organo statale», «per l'adozione di provvedimenti», «per la determinazione di misure e modalità», di «aliquote e somme», per la «predisposizione di programmi», ecc.¹⁰⁵. Chiunque intenda in qualche modo provare a razionalizzare la tematica delle intese tra Regioni e Stato (e da qualunque prospettiva visuale intenda poi ad essa riguardare) dovrà quindi preliminarmente misurarsi con un ostacolo metodico-ricostruttivo di non poco momento: che, cioè, l'«intesa» rappresenta, a tutt'oggi, un concetto ancora per larga parte nebuloso ed amorfo, una sorta di moderno *proteo* che, senza nulla invidiare alla celebre figura mitologica, cambia continuamente pel-

ne, l'unità/indivisibilità dell'ordinamento giuridico e non già quello della difesa dell'autonomia, solo *mediatamente* perseguita.

⁹⁹ Cfr. ad esempio S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., spec. 144 ss.

¹⁰⁰ Così, invece, J. BUCCISANO, *op. cit.*, 143 s.

¹⁰¹ Cfr. G. RIZZA, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova 1985, 710 s.

¹⁰² Cfr., ad esempio, M. MARPILLERO, *I divieti di circolazione nelle isole minori*, cit., 1306 s.

¹⁰³ In tale direzione, ancora, sent. n. 39/2003, punto 4 *cons. dir.* (corsivo non testuale).

¹⁰⁴ Cfr. sent. n. 58/2008, punto 10 *cons. dir.* (corsivi non testuali).

¹⁰⁵ Sul punto, esemplificativamente, A. COSTANZO, *op. cit.*, 437.

le al mutare delle situazioni, contaminato com'è dall'inguaribile ed invasivo *germe* della politica e dai molteplici interessi cui essa è, immancabilmente, asservita.

Al cospetto di simile diversificazione – quando non vera e propria *polverizzazione* – dell'istituto appare davvero arduo qualsiasi tentativo di ricostruzione unitaria (*recte*, più dimessamente, di delineare una cornice concettuale in cui ambientare almeno le diverse accezioni) e purtuttavia indispensabile pure ai fini di un contributo limitato e succinto come il presente: perciò, e solo in sede di prima approssimazione, anche alla luce della peculiare esperienza siciliana potrebbe allora qualificarsi l'intesa quale «strumento di contemperamento di differenziati interessi territoriali»¹⁰⁶ espressivo di una «positiva manifestazione di volontà»¹⁰⁷ tra gli enti coinvolti. Sul punto del resto né legislatore, per un canto, né Corte costituzionale, per un altro, hanno mai contribuito a fare veramente chiarezza (concorrendo piuttosto a rimescolare un quadro già, di per sé, torbido ed incerto). Se si eccettuano infatti le intese stipulate in seno alla Conferenza Stato-Regioni – sulle quali il d.lgs. n. 281/1997 puntualmente e minutamente si diffonde – rimane, almeno allo stato attuale delle cose, davvero ben poco per una disciplina che possa dirsi organica dell'istituto all'esame; né una disamina della (pur consistente) legislazione di settore sembra a tal fine produrre risultati più confortanti, distinguendosi piuttosto per una serie sconnessa e disarticolata di disposizioni estremamente frammentate ed eterogenee¹⁰⁸.

Messe da canto quelle che endemicamente affliggono il Parlamento, a tal proposito sono da tempo risapute le difficoltà incontrate dalla giurisprudenza costituzionale nel mantenere un orientamento uniforme e costante proprio in ordine ad una stabile e definitiva qualificazione degli strumenti collaborativi tra Stato e Regioni: ostacoli dovuti non solo alla complessiva inadeguatezza dell'originario quadro costituzionale di riferimento, ma pure al rigido riparto di competenze operato dal vecchio art. 117 Cost. (e, in parte, dal nuovo riprodotto) e dagli statuti speciali che, almeno in linea generale, sembravano impedire qualunque ipotesi di gestione propriamente “compartecipata” di esse. Siffatti rilievi non bastano comunque ad illustrare talune evidenti oscillazioni interpretative come, sopra tutte, quella avutasi allorquando la Consulta ha cominciato ad operare dei *distinguo* tra intese cosiddette “forti” e intese “in senso debole”: con le prime, intendendosi «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa»¹⁰⁹ nonché «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa»¹¹⁰. Codeterminazione paritaria ritenuta dalla Consulta, evidentemente, necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza della Regione che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata: ciò perché, ad esempio, ogni qualvolta venga contemplata un'intesa con lo Stato in una materia di competenza esclusiva regionale, la potestà piena della Regione ne uscirebbe irrimediabilmente degradata.

Non ugualmente potrebbe discorrersi di codecisione paritaria in occasione delle cosiddette intese “deboli” dove, invece, è pur sempre previsto il potere dello Stato di decidere unilateralmente (spirato il termine espressamente previsto e fornita congrua motivazione circa le cause che rendono non più procrastinabile il compimento unilaterale dell'atto): più realistico parlare allora, in siffatte ipotesi, di semplice «concordanza delle volontà delle parti a seguito della manifestazione del parere

¹⁰⁶ Così sent. n. 196/2002 (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁰⁷ Cfr. sent. n. 233/2004 (punto 8 *rit. in fatto*).

¹⁰⁸ Così, A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon-A. Concaro, Milano 2005, 82 s.

¹⁰⁹ Così, ad esempio, sent. n. 351/1991 (punto 4 *cons. dir.*).

¹¹⁰ In questo senso, sent. n. 337/1989 (punto 3.3 *cons. dir.*), ma v. pure sentt. nn. 747/1988, 220/1990, 21/1991, 116/1994. Codeterminazione paritaria ritenuta dal giudice di costituzionalità delle leggi, evidentemente, necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza della Regione che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata: ciò perché, ad esempio nel caso della Sicilia, ogni qualvolta venga contemplata un'intesa con lo Stato in una materia di esclusiva competenza regionale, la potestà piena della Regione ne uscirebbe irrimediabilmente degradata.

favorevole da parte della Regione»¹¹¹. È quindi sulla scorta di siffatta ripartizione che il giudice delle leggi ritiene ad esempio fondate – proprio per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni – le questioni di legittimità costituzionale concernenti l’art. 11, comma 4, D.L. n. 112/2008 eccepite dalla Regione siciliana: «la disposizione censurata» difatti «nella parte in cui prevede accordi di programma, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, d’intesa con la Conferenza unificata, è coerente con quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo e rappresenta il necessario momento di raccordo tra Stato e Regioni nella fase della realizzazione del piano nazionale»; è previsto «uno strumento „forte“ di leale collaborazione, l’intesa appunto, imposto dall’incidenza del principio di sussidiarietà, secondo la giurisprudenza di questa Corte. Limitatamente a tale profilo, la norma risulta pertanto immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dalle ricorrenti».

«A diversa conclusione» – prosegue la Consulta – «si deve pervenire con riferimento all’ultimo periodo del suddetto comma 4, che prevede: „Decorsi novanta giorni senza che sia stata raggiunta la predetta intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati“. Tale norma vanifica la previsione dell’intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti „un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell’intesa, caratterizzata (...) dalla paritaria codeterminazione dell’atto“; non è legittima infatti „la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo dell’altra“ (sentenza n. 24 del 2007). Il superamento delle eventuali situazioni di stallo deve essere realizzato attraverso la previsione di idonee procedure perché possano aver luogo „reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo“ (sentenza n. 339 del 2005). Se queste cautele sono valide per tutti casi in cui sia prevista un’intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde»¹¹².

Alle medesime conclusioni la giurisprudenza costituzionale non riterrà di pervenire, invece, in occasione del ricorso della Regione Siciliana avverso il D.P.R. 5 ottobre 2007 (*Soppressione dell’autorità portuale di Trapani*) disponente, appunto, l’abolizione – previa liquidazione – dell’Autorità portuale di Trapani in assenza di una previa intesa con l’amministrazione regionale: ma ciò, a ben guardare, solo perché «il decreto impugnato non può essere ritenuto atto idoneo a produrre in via autonoma la lamentata lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante alla Regione ricorrente. Non sussiste, pertanto, materia per un conflitto», in proposito, essendo «sufficiente richiamare il principio, fissato da questa Corte, secondo cui si deve escludere la sussistenza della materia di un conflitto di attribuzione fra regione (o provincia autonoma) e Stato, in tutti quei casi, nei quali, come in quello di specie, esso è rivolto contro un atto di mera esecuzione di una legge statale, in quanto in tal modo diretto, nella sostanza, a censurare quest’ultima (sentenza n. 277 del 1998)»¹¹³.

Anche nella peculiare prassi dei rapporti Regione Siciliana-Stato, insomma, quello di “intesa” si conferma in conclusione un concetto non avente origine precipuamente giuridica ma, piuttosto, nato e sviluppatosi in ambiti parecchio distanti da quello del diritto nei quali è stato (e di fatto viene ancora) usualmente adottato quale sinonimo, a tutti gli effetti, di “accordo”: anche in Costituzione per la verità – il pensiero non può che, ovviamente, andare all’art. 8, comma 3, in materia di rapporti tra Stato e confessioni acattoliche – nessuno ha mai seriamente revocato in dubbio che tale espressione potesse riferirsi a qualcosa di diverso da un vero e proprio accordo. È solo da qualche decennio che

¹¹¹ Così, per esempio, sent. n. 514/1988 (punto 2 *cons. dir.*).

¹¹² In tale direzione, part. sent. n. 121/2010 (punto 9 *cons. dir.*). Peraltro – sempre a parere del giudice delle leggi – l’art. 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 281/1997 conterrebbe proprio una sorta di “norma di chiusura” in tal senso, prevedendo che «quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».

¹¹³ Così, sent. n. 375/2008 (punto 2 *cons. dir.*).

siffatta coincidenza terminologica intesa/accordo (sino ad allora data assolutamente per scontata nel linguaggio comune) è stata nondimeno messa criticamente in discussione dal diritto vivente e, a ruota di esso, da quello vigente; già al momento della sua elaborazione, tuttavia, una contrapposizione di tal genere appariva più frutto di una sapiente manipolazione linguistica messa in atto dalla Corte che non di un'interpretazione alternativa comunque riconducibile all'originario significato di intesa (che, come tale, non avrebbe potuto invece autorizzare graduazioni di questa ampiezza): quello di "intesa" non pare, in conclusione, concetto facilmente modulabile, sulla scorta dell'ovvia considerazione per cui o c'è intesa o semplicemente *non c'è*, non essendo consentito – a voler essere rigorosi – percorrere strade intermedie se non al costo di inevitabili storture o, peggio, di completi stravolgimenti dell'originaria accezione.

Simile invenzione (e, probabilmente, *forzatura*) non era del resto casuale ma rispondeva, piuttosto, ad una pressante contraddizione cui andava, suo malgrado, incontro proprio il giudice delle leggi¹¹⁴: quella, cioè, di mediare tra l'esigenza di rafforzare la leale cooperazione tra centro e periferia, da una parte, e la necessità – diametralmente opposta e non meno impellente – di depotenziarne in concreto le conseguenze, dall'altra¹¹⁵. Un decisivo irrobustimento avrebbe infatti sortito almeno un duplice vantaggio per la Corte: sul piano *istituzionale*, in quanto le avrebbe consentito di preservare la propria legittimazione nel sistema scaricando sui soggetti istituzionalmente coinvolti il crescente tasso di conflittualità politica; ma anche su quello *pratico*, in funzione di prevenzione dei ricorsi e decongestionamento del contenzioso¹¹⁶. Sul versante opposto, tuttavia, un decremento degli effetti ultimi delle pratiche cooperative – in particolare, proprio sotto la forma dell'"intesa" – appariva ugualmente incalzante ogni qualvolta Stato e Regione non fossero pervenuti ad un qualsivoglia accordo, per scongiurare il pericolo di una paralisi che avrebbe potuto incidere negativamente sul soddisfacimento di interessi unitari¹¹⁷: su quest'ultimo profilo, peraltro, potrebbe molto ragionarsi – ma il discorso rischierebbe di diventare forse troppo lungo – non essendo mai precluso, almeno *in astratto*, il raggiungimento di un accordo, quale che sia, attraverso una serie di reciproche concessioni e rinunzie tra tutti i soggetti seduti al tavolo delle trattative¹¹⁸.

SEZIONE TERZA:

L'UNIFORME RICONOSCIMENTO E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NELL'ESPERIENZA SICILIANA TRA FIGURINO E GIURISPRUDENZA

1. *Il totem dell'"uniformità regionale in materia di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali tra modello ed esperienza"*

Per quale ragione, ancora molto recentemente, i livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che per Costituzione dovrebbero essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale, offerti dall'amministrazione siciliana «sono indiscutibilmente bassi, nonostante il gran numero di persone impiegate?»¹¹⁹. Una possibile risposta al suddetto interrogativo – come a talaltri, non meno insidiosi e pressanti, che tutt'ora si affollano sul tappeto dell'"esperienza siciliana" – che possa aspirare a dirsi, quantomeno, ragionevole ed adeguata non può che ovviamente obbligare ad

¹¹⁴ Cfr., in tal senso, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, 140.

¹¹⁵ Così part. G. MANFREDI, *"Intese in senso debole" e leale collaborazione a senso unico*, in *Le Regioni*, 1993, 1429.

¹¹⁶ Così pure P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, 2003, 354.

¹¹⁷ Cfr., ad esempio, A. COSTANZO, *op. cit.*, 444.

¹¹⁸ Per una disamina delle possibili soluzioni sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della „codicisione paritaria“ evitandone gli effetti perversi (nota a Corte cost., n. 27/2004)*, in www.forumcostituzionale.it.

¹¹⁹ Così, S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2011, 461.

un passo indietro rispetto al presente: e, cioè, ad affondare le proprie radici nell'originario, ed ormai endemico, *gap* economico-sociale tra Nord e Sud del paese e, in seno ad essi, tra Regione e Regione (con la, inevitabile ed odiosa, disparità nel godimento dei diritti fondamentali tra i cittadini dell'una ovvero dell'altra provenienza) ed alla conseguente soluzione a tale scarto offerta dal modello regionale a partire dalle sue, primitive, fattezze.

Nel contesto del regionalismo c.d. garantista di cui all'iniziale premessa di questo contributo, non è che mancassero – non potevano del resto mancare – strumenti unificanti a disposizione dello Stato: è solo che siffatti arnesi risultavano, quale più quale meno, già tutti inevitabilmente corrosi da una logica gerarchica di tipo verticale¹²⁰ (così, per tutti, le «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano» di cui all'art. 14 St. SI, poi celermente intese in modo estensivo e, come tali, assimilate alle più note «norme fondamentali delle riforme economico-sociali»¹²¹). Nonostante ciò, simili interventi eterodeterminati (e, cioè, «dall'alto») com'è noto non sono riusciti poi a garantire eguali condizioni su tutto il territorio nazionale così come immaginato¹²²: al contrario, il rapido volgere del tempo avrebbe casomai dimostrato come quello del regionalismo uniforme non fosse altro che un mero *totem*, paradossalmente acuendo – anziché attenuando – le profonde differenze economiche e sociali esistenti tra Regione a Regione¹²³.

Per assistere invece al primo, timido, tentativo di differenziazione/responsabilizzazione autodeterminato (vale a dire, «dal basso» delle stesse Regioni) bisognerà quindi attendere fino ai primi anni '90: da quando, cioè, s'è nuovamente riaffacciata nel panorama istituzionale italiano l'idea – oposta ma decisamente più realistica – del c.d. regionalismo differenziato, con l'avvio di un lento (ma irreversibile) processo di *adaequatio rei et iuris*, come suol dirsi, «a Costituzione invariata» che, sollevato il sottile ed impalpabile velo dell'uniformità, ha definitivamente messo a nudo la falsa omogeneità delle Regioni italiane¹²⁴; a partire dalla l. n. 142/1990 (spec. art. 3)¹²⁵ per arrivare fino alla l. n. 59/1997 (part. art. 4, lett. h), prima, ed al d.lgs. n. 112/1998 con le successive discipline d'attuazione, poi, si assiste quindi al progressivo innervamento dei principî di differenziazione ed adeguatezza in profondità nel fertile *humus* degli ordinamenti regionali quali naturali prolungamenti del più generale principio di sussidiarietà e, pertanto, nella logica di integrazione (ma bisognerà attendere l'inizio dei lavori dell'ultima Commissione Bicamerale, nel giugno 1997, affinché l'idea del regionalismo differenziato tenti di farsi finalmente largo anche nella Carta fondamentale)¹²⁶.

¹²⁰ Cfr. per esempio F. MERLONI, *Relazione*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti-G.C. De Martin, Milano 2001, 175 ss.

¹²¹ Sul punto, già L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 322 ss., rilevava come – nonostante il riferimento alle sole «norme fondamentali» delle riforme – di fatto anche le previsioni di dettaglio delle stesse si sono non di rado convertite in un limite «gerarchico» all'autonomia regionale. Sulle norme fondamentali delle riforme economico-sociali nella giurisprudenza costituzionale, part. G. SILVESTRI, *La potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dall'inizio degli anni '70 ad oggi: qualche osservazione*, in AA.VV., *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, a cura dell'Istituto Gramsci Siciliano, Padova 1990, 77 ss.; L. LORELO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove aut.*, 1999, 773 ss.

¹²² Si richiamano, qui, taluni spunti già anticipati nel nostro L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in AA.VV., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 317 ss.

¹²³ In tal senso, per esempio, L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 158 s.

¹²⁴ Così, tra gli altri, G. D'IGNAZIO-G. MOSCHELLA, *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, a cura di S. Gambino, Milano 2003, 217 ss.

¹²⁵ ... il quale, in particolare, disponeva il trasferimento agli enti territoriali di tutte le funzioni regionali non aventi natura unitaria pur riaffermando, al tempo stesso, la centralità della Regione nel modulare lo spostamento di tali funzioni in relazione alle caratteristiche territoriali e sociali.

¹²⁶ Si v., ad esempio, l'art. 54, comma 4, che stabiliva «forme e condizioni particolari d'autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58, possono essere stabilite anche per le altre Regioni, con legge approvata dalle due Camere, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62. La legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base d'intesa con la Regione interessata ed è sottoposta a referendum limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

Con l'autunno del 2001 si giunge, al fine, alla l. cost. n. 3 la quale rappresenta, quindi, una delle più salienti – sebbene non certo l'ultima – tappe di questo laborioso processo qui, solo sommariamente, accennato. Riforma quest'ultima che, sul punto del regionalismo differenziato, solo in parte riprende e si riallaccia alle innumerevoli frange che si dipartono dalle precedenti proposte (si pensi, in particolare, al testo dell'ultima Bicamerale) e che, per molta altra parte, da esse pare scostarsi: come infatti si ricorderà, da un lato, rispetto a quelle si limitava l'oggetto dell'autonomia differenziata alle sole materie di potestà esclusiva dello Stato espressamente indicate (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) ma, dall'altro, si consentiva alle Regioni la specializzazione in tutte le restanti materie di potestà concorrente (venendo rimossa, infine, la sottoposizione della legge al referendum dei cittadini elettori della Regione stessa, sostituita dalla previsione di un semplice parere degli enti locali). Dichiarati modelli ispiratori della novella del Titolo V furono espressamente la c.d. *devolution* di origine britannica, per un verso, ma soprattutto il regionalismo asimmetrico spagnolo, per un altro: la qual cosa, tuttavia, non significava pure che si fossero voluti pedissequamente riprodurre gli schemi caratteristici dell'uno o dell'altro, su di essi appiattendosi¹²⁷.

Per ciò che riguarda, in particolare, l'esperienza regionale spagnola, le differenze rispetto al sistema introdotto in Italia si mostravano comunque d'immediata evidenza. Senza potersi ora intrattenere più di tanto sul punto, sarà sufficiente ricordare che il processo autonomistico prende avvio in Spagna in una fase della vita istituzionale del paese estremamente caotica e contraddittoria nella quale la concessione di ampie porzioni di autonomia a tutte le *Comunidades* avrebbe ulteriormente sfilacciato l'intero sistema regionale¹²⁸: l'introduzione di un meccanismo, per così dire, "a due velocità" nel procedimento di revisione degli Statuti ha consentito, invece, a ciascuna Comunità autonomia di conquistare progressivamente nuovi spazi d'autonomia senza traumi eccessivi né "strappi", in misura compatibile col mutare delle condizioni economiche e sociali interne¹²⁹. Da un lato, dunque, le c.d. "nazionalità storiche" (Cataluña, País Vasco, Galicia) – Regioni economicamente più competitive e culturalmente caratterizzate che invocavano in modo sempre più pressante ampi margini di autonomia in virtù della propria identità – avrebbero potuto accedere alla quota maggiore di autonomia "in via rapida"; dall'altro, le restanti *Comunidades* – economicamente più arretrate e politicamente meno attrezzate – avrebbero potuto, "in via lenta" (e, cioè, soltanto in un secondo momento) negoziare con lo Stato centrale l'acquisizione di nuovi ambiti di competenza¹³⁰. La, poco ponderata ed avventata, commistione tra modelli nati e cresciuti all'ombra di esperienze storiche, politiche e sociali profondamente diverse da quella italiana, nondimeno, sembra aver dato forma – proprio sul delicato campo del riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali – ad una sorta di "chimera" dal volto indefinibile¹³¹.

Come già accaduto per gli istituti della leale collaborazione tra Stato e Regione Siciliana esaminati nelle pagine che precedono, anche in occasione del riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali a livello regionale una maggiormente approfondita esegesi del più recente diritto *vivente* costituzionale si rivela assai più illuminante ed eloquente di qualsivoglia, pure lucida e cristallina,

¹²⁷ Manovra, questa, che si sarebbe del resto rivelata doppiamente azzardata tanto dal punto di vista *positivo* – con riferimento alla diversità delle discipline messe a confronto – quanto, soprattutto, in relazione al *contesto politico-istituzionale*, trattandosi di soluzioni adottate in ambiti storici, politici ed economici assai distanti dal nostro.

¹²⁸ Cfr., ad esempio, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano 2000, 157 ss.

¹²⁹ Cfr. L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità*, cit., 180 s.

¹³⁰ Su questi profili, ad esempio, F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in AA.VV., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara-G.M. Salerno, Milano 2003, 306 s.

¹³¹ ... e, cioè, ad una specie di *ibrido* tra il sistema autonomistico spagnolo – nel quale, come appena visto, l'acquisizione di nuove forme e condizioni di autonomia si ottiene attraverso una clausola di autorizzazione introdotta nei singoli Statuti – e quello in origine previsto nell'ultima Bicamerale – secondo cui le più ampie quote di autonomia vengono riconosciute con Statuti speciali approvati con legge costituzionale, su richiesta della Regione interessata: sul punto, già N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., 55 s.

ricostruzione del modello del diritto vigente: almeno sette risultano, infatti, i più rilevanti episodi di frizione tra Sicilia e Stato centrale degli ultimi anni in punto di livelli essenziali delle prestazioni (la maggior parte dei quali occasionati da altrettanti ricorsi in via principale¹³² e solo uno da un conflitto di attribuzione¹³³). Messe da canto quelle di cui agli artt. 10, comma 5, l. n. 131/2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*)¹³⁴ e l. n. 296/2006 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2007*), quasi inutile constatare che tutte le altre disposizioni impugnate dalla Regione Siciliana provengano dalla decretazione d'urgenza statale: così D.L. nn. 223/2006 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*)¹³⁵; 112/2008 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*)¹³⁶; 137/2008 (*Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*)¹³⁷. Dell'Assemblea regionale siciliana e dell'Assessore per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti della Regione Siciliana, invece, la delibera legislativa del 4 maggio 2005¹³⁸ ed il decreto del 22 dicembre 2009¹³⁹, rispettivamente impugnati dal Commissario dello Stato e dal Governo. Numerosi e variegati, infine, i parametri variamente ritenuti violati dall'atto statale¹⁴⁰ ovvero da quello regionale¹⁴¹.

¹³² Così, part., sent. n. 236/2004 (su cui M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"* e C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, entrambi in www.forumcostituzionale.it, nonché R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in www.federalismi.it); ord. n. 147/2006; sent. n. 430/2007 (a proposito della quale, L. CASSETTI, *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it; sent. n. 145/2008; sent. n. 200/2009 [sulla quale A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, nonché F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* e M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, entrambi in www.forumcostituzionale.it]; sent. n. 121/2010 [e, su di essa, A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in www.forumcostituzionale.it].

¹³³ Così, spec., ord. n. 132/2011.

¹³⁴ ... che stabilisce che all'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri di esercizio del potere sostitutivo provvedono, per le Regioni speciali, «gli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione».

¹³⁵ ... e della relativa legge di conversione, n. 248/2006.

¹³⁶ ... convertito, con modificazioni, dalla l. n. 133/2008 e ulteriormente modificato dall'art. 3, D.L. n. 154/2008 (*Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*).

¹³⁷ ... come convertito dalla l. n. 169/2008.

¹³⁸ D.d.l. n. 151 recante *Disposizioni finanziarie urgenti e per la razionalizzazione dell'attività amministrativa*.

¹³⁹ ... avente ad oggetto l'istituzione di un tavolo tecnico regionale per la predisposizione delle norme attuative previste dal D.L. 31 gennaio 2007 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 40/2007.

¹⁴⁰ Della Costituzione, rispettivamente, artt. 3 (non afferente, però, al riparto di competenze Stato-Regioni), 5, 70, 76, 77, 81, 89, 97, 114; 117, comma 3 (laddove ritenuto di maggior favore), 118, 119, 120, 136, i principi di ragionevolezza, di buon andamento dell'attività amministrativa e di leale collaborazione nonché l'art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*); dello St. SI (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), artt. 14, lett. d), g), e r), 17, lett. d), 20, 36, 43; della relativa normativa d'attuazione, D.P.R. n. 878/1950 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche*), artt. 1, 4 e 6, D.P.R. n. 246/1985 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione*), nonché art. 1, d.lgs. n. 241/2005 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell'articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze*).

¹⁴¹ Così, artt. 3, 32, 81, comma 4, 97, 117, comma 2, lett. h), e) ed m) Cost.

2. (Segue): la generale applicazione del canone di prevalenza e le competenze statali trasversali nella peculiare prassi siciliana

In via preliminare, è appena il caso di rammentare come proprio il riconoscimento e la tutela di un nucleo, duro ed incorruttibile, d'eguaglianza nei diritti – il solo a consentire il mantenimento e la preservazione per il futuro della cittadinanza nazionale stessa¹⁴² – rappresenti l'agone in cui si consuma la dialettica, talora senza esclusione di colpi, tra la Regione Siciliana e lo Stato: di quell'ampissimo spettro di diritti cioè (non inviolabili ma) fondamentali¹⁴³, che si ritiene non possano mai essere recessivi, nel loro contenuto essenziale, rispetto alle scelte legislative regionali, giacché idonei a esprimere l'identità stessa della Repubblica e, in quanto tali, a giustificare appunto interventi uniformanti statali¹⁴⁴. Così nella, più o meno ampia, forbice i cui estremi coinciderebbero, rispettivamente, col polo c.d. umanista, per un verso, e con quello c.d. economista, per un altro – a seconda, cioè, se si dia incondizionata prevalenza ad una piattaforma etica di valori (dignità umana, bisogno, solidarietà) ovvero al mero principio dell'economicità (il criterio del rapporto costi-benefici) – il sindacato della Corte costituzionale parrebbe collocarsi esattamente a mezza via quando, in sede di verifica della ragionevolezza delle soluzioni di volta in volta approntate dal legislatore statale ovvero regionale, ha bilanciato tra l'esigenza autonomistica e quella unitaria (e, una volta trattate le singole previsioni indubiate a quest'ultima, tra l'effettiva attuazione dei diritti sociali e, ben più prosaiche ma ineludibili, necessità di bilancio)¹⁴⁵.

In tal senso, ad esempio, nelle materie di potestà esclusiva regionale in tema di accordi di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli I.A.C.P., allorché il ruolo dello Stato sarebbe limitato alla semplice promozione di accordi: così, nel momento in cui l'art. 13 dell'impugnato D.L. n. 112/2008 impone di tenere conto di alcuni criteri, «l'uso del presente indicativo» implicherebbe invece «una doverosità inconciliabile con la libertà incondizionata, di cui devono godere le Regioni nel condurre le trattative per raggiungere gli accordi di cui sopra. L'espressione ricordata – ancorché apparentemente più attenuata di quella „devono consentire“, utilizzata nella norma già dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – contiene in sé un imperativo che una delle parti dei possibili accordi detta alle altre, limitando così la loro sfera di discrezionalità e pertanto menomando la pienezza della potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, quarto comma»¹⁴⁶. Similmente accade a proposito della cessione in proprietà agli aventi diritto degli alloggi ex l. n. 640/1954 (tale disciplina prevedendo la costruzione, a spese dello Stato, di alloggi per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili i quali venivano trasferiti in gestione agli I.A.C.P., oggi enti strumentali delle Regioni): «la previsione, da parte di una legge statale, della cessione in proprietà di tali immobili realizza» infatti «una ingerenza nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, che appartiene alla competenza residuale delle Regioni, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 94 del 2007»¹⁴⁷.

La quale non ingerenza, ovviamente, vale pure nell'ipotesi inversa di materie di accertata potestà esclusiva statale: quando, ad esempio in materia di razionalizzazione del sistema scolastico, non «può ritenersi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui gli interventi e le misure di raziona-

¹⁴² Cfr. T. GROPPi, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in www.statutiregionali.it.

¹⁴³ In tal senso, part. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org.

¹⁴⁴ Così, L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, 45.

¹⁴⁵ Cfr., L. ANTONINI, sub art. 117, 2°, 3° e 4° co., in *Commentario alla Cost.*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino 2006, 2238.

¹⁴⁶ Col che «le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 sono fondate. Questa norma prevede la facoltà per le amministrazioni regionali e locali di stipulare convenzioni con società di settore, per lo svolgimento delle attività strumentali alla vendita dei singoli beni immobili. L'attribuzione alle Regioni di una specifica facoltà in una materia che rientra nella loro competenza residuale implica un'intromissione dello Stato in una sfera che non gli appartiene» (così, sent. n. 121/2010, punti 16 e 17 *cons. dir.*).

¹⁴⁷ Così, sent. n. 121/2010 (punto 19 *cons. dir.*).

lizzazione del sistema scolastico (...) dovrebbero essere comunque adottati „d'intesa" con la Conferenza unificata. Difatti, proprio perché si verte in materia di competenza esclusiva dello Stato, data la valenza delle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale per le rilevate esigenze di unitarietà ed uniformità della disciplina afferente al servizio scolastico, deve ritenersi sufficiente – ai fini di garantire il coinvolgimento delle Regioni in tale operazione – la sola acquisizione del parere della Conferenza unificata»¹⁴⁸. Non diversamente si verifica, infine, in tema di potestà concorrente, nel momento in cui la disciplina statale recante disposizioni di dettaglio – come tali insuscettibili di ulteriori sviluppi normativi – sarebbe comunque illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.: così allorquando «tale parametro è ritenuto applicabile dalla Regione Siciliana la quale, implicitamente evocando l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deduce», ad esempio, che la disciplina statale impugnata «si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 17, lettere b) e c), dello statuto regionale, che attribuiscono alla propria competenza legislativa concorrente le materie igiene e sanità pubblica ed assistenza sanitaria»¹⁴⁹.

Tale aligido, ed apparentemente geometrico, "circuit" di competenze, com'è noto, è destinato miseramente a "saltare" proprio in tema di tutela dei diritti fondamentali, ogni qualvolta le attribuzioni rispettivamente attribuite a Regione Siciliana e Stato si ritrovino inevitabilmente intrecciate in un ginepraio di competenze spesso ostico da districare: così nella materia dell'istruzione, sopra la quale strettamente «si intrecciano „nome generali, principi fondamentali, leggi regionali", oltre che „determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche"»¹⁵⁰; egualmente, a proposito degli alloggi pubblici, «questa Corte ha già precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., „si estende su tre livelli normativi": „il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia „governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato (...) da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale" (sentenza n. 94 del 2007)»¹⁵¹.

Spetterà ovviamente alla Consulta, in ossequio all'omai noto e consolidato criterio dell'interesse prevalente, stabilire se, ed in quale maniera, la competenza di volta in volta indubbiata venga attratta alla potestà esclusiva statale ("nominata" ovvero "innominata" ex art. 117, comma 2, lett. m), concorrente oppure piena della Regione Sicilia: così, nel citato caso dell'istruzione, «l'analisi delle singole disposizioni oggetto di impugnazione da parte delle Regioni ricorrenti deve, dunque, essere condotta, in base a quanto sopra indicato, allo scopo di verificare se tutte le disposizioni (...) oggetto di specifiche censure da parte delle ricorrenti siano alternativamente ascrivibili alla categoria delle norme generali sull'istruzione, a quella di principi fondamentali di tale materia ovvero alla normativa di dettaglio rientrante nella specifica competenza regionale»¹⁵². Nello stesso senso si procederà in tema di modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, quando le disposizioni impuginate dalla Regione Siciliana «si limitano a demandare a provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate e del direttore dell'Agenzia delle dogane la disciplina delle modalità tecniche di trasmissione telematica di dati dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali e, pertanto, sono dirette solo alle suddette Agenzie statali e, comunque, sono

¹⁴⁸ In questa direzione, sent. n. 200/2009 (punto 36 *cons. dir.*).

¹⁴⁹ Cfr. sent. n. 430/2007 (punto 4.1 *cons. dir.*).

¹⁵⁰ Così, sent. n. 200/2009 (punto 23 *cons. dir.*).

¹⁵¹ In tal senso, sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*).

¹⁵² Così, nuovamente, sent. n. 200/2009 (punto 28 *cons. dir.*).

riconducibili alla materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.).

Né ad una diversa conclusione si può giungere in considerazione dell'asserito interesse della Regione a ricevere i dati suddetti secondo modalità tecniche previamente concordate con lo Stato, essendo questo un interesse di mero fatto, privo di garanzia costituzionale¹⁵³; similmente in tema di «norme generali sull'istruzione» giacché «il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute negli artt. 33 e 34 Cost. valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera *n*), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione „norme generali sull'istruzione“, stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla „Repubblica“ contenuto nel citato art. 33, secondo comma, Cost.»¹⁵⁴.

Già dirimente al fine di sciogliere i nodi competenziali più intricati, l'impiego del canone della prevalenza diventa per la giurisprudenza addirittura cruciale riguardo alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.: quando, cioè, lo Stato intervenga – non già a tutela dell'interesse nazionale (formalmente cancellato dalla lavagna costituzionale) ma della c.d. dimensione unitaria (fisiologicamente sopravvissuta, invece, a protezione dell'unità e indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost.) – in funzione appunto “unificante”. Non trattandosi infatti, nella maggior parte delle evenienze, di competenze “in senso stretto” bensì idonee ad investire una pluralità di materie, intrecciandosi inestricabilmente con altri interessi e competenze, queste di cui si discorre, chiarisce il giudice delle leggi, si configurano «come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»¹⁵⁵: si pensi, non solo ai menzionati «livelli essenziali delle prestazioni»¹⁵⁶ ma pure, alla «tutela della concorrenza»¹⁵⁷, alla «tutela dell'ambiente»¹⁵⁸, alla «tutela dei beni culturali»¹⁵⁹ nonché alla «ricerca scientifica»¹⁶⁰ oppure alla «difesa»¹⁶¹.

3. (Segue): lo sforzo giurisprudenziale di definire dei criteri sufficientemente stabili per l'esercizio di esse nella pratica concreta

Così, con riferimento alla peculiare vicenda siciliana, è possibile in particolare evidenziare i casi dei livelli minimi di offerta abitativa nonché, appunto, delle c.d. «regole generali» della concorrenza (e, ovviamente, a quelle strettamente funzionali a garantirla): in tal senso, ad esempio, di non poco interesse si rivela l'ipotesi relativa alla determinazione dell'offerta minima di alloggi di edilizia residenziale pubblica, allorquando «lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia resi-

¹⁵³ Cfr. sent. n. 145/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

¹⁵⁴ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 21 *cons. dir.*): senza contare che «un distinto titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire, con la sua legislazione, in materia è, inoltre, rinvenibile nella competenza legislativa esclusiva relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale» e che «ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, inoltre, essere rinvenuti nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) ed *l*), in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola» (punto 27 *cons. dir.*).

¹⁵⁵ In tal modo, come si sa, sent. n. 407/2002 (punto 3.2 *cons. dir.*).

¹⁵⁶ In oggetto, part. sentt. nn. 282/2002 e 88/2003.

¹⁵⁷ Su cui, ad esempio, sentt. nn. 14-272-320-345/2004.

¹⁵⁸ Così, *ex plurimis*, sentt. nn. 407-536/2002, 96-222-226-307-311-331-378/2003, 259/2004, 62/2005, 247/2006.

¹⁵⁹ Per esempio, sent. n. 232/2005.

¹⁶⁰ Si vedano le sentt. nn. 423/2004 e 31/2005.

¹⁶¹ A tal proposito, sent. n. 431/2005.

denziale pubblica avente interesse a livello nazionale»¹⁶². A tale, ultimo, proposito, peraltro, il tribunale costituzionale aveva già rimarcato che «la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori»¹⁶³: giacché la norma statale impugnata dalla Regione Siciliana «indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese» deve quindi ritenersi che tale «individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo „livello minimo“, da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari»¹⁶⁴.

In materia di requisiti minimi per lo svolgimento delle attività di autoscuola, poi, l'esigenza che essi «siano rimessi al legislatore statale» ad opinione della Corte «si fonda anche sulla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. relativa alla „determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale“ e, sotto altro profilo, sulla competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.¹⁶⁵; non dissimilmente, sempre in tema di concorrenza, l'art. 3, D.L. n. 223/2006 impugnato dalla Regione Sicilia (nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248/2006) «indica espressamente quale finalità della norma, tra l'altro, quella di „garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato“, riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia „tutela della concorrenza“, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato»¹⁶⁶. E di esempi tratti dalla più recente giurisprudenza in materia di L.E.P., ed alimentati dal frequente conflitto tra Stato e Regione siciliana, potrebbero riportarsene ancora parecchi.

Come risulta, a questo punto, ovvio l'esigenza più pressante che si pone per garantire un *minimum* di certezza del diritto e prevedibilità di giudizio (a vantaggio, soprattutto, della controparte regionale) è, casomai, che il diritto vivente definisca – con un accettabile, se non sufficiente, grado di sicurezza e stabilità – gli *standards* valutativi cui, volta per volta, fare capo affinché una materia sia attratta nella potestà esclusiva statale anziché nell'orbita, rispettivamente, della potestà concorrente ovvero regionale piena. Al riguardo, d'altro canto, «si deve fermare l'attenzione sulla circostanza che si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale (...) Le considerazioni sinora svolte inducono a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile

¹⁶² Cfr. sent. n. 121/2010 (punto 6.1 *cons. dir.*).

¹⁶³ In tal senso, sent. n. 166/2008 (punto 3 *cons. dir.*).

¹⁶⁴ Così, sent. n. 121/2010 (punto 7 *cons. dir.*).

¹⁶⁵ In questa direzione, ord. n. 132/2011.

¹⁶⁶ Così, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*).

dell'«uno e dell'altro»¹⁶⁷. Così, in particolare, almeno tre paiono i requisiti dal giudice delle leggi in tal senso tratteggiati: e, cioè, l'essenzialità; l'uniformità territoriale; l'immediata applicabilità.

Con riferimento alla condizione dell'«essenzialità» della disciplina statale, il tribunale costituzionale ha già avuto modo di precisare – senza troppi giri di parole invero – come, a tali fini, a poco (o, diciamo pure, a nulla...) varrebbe invocare la formalistica distinzione nomologica tra principi e regole e come, a questo scopo, assai più proficuo e spendibile si dimostri invece il ricorso all'opposto criterio di tipo sostanziale-finalistico: così per intendersi, «ricondata una norma alla „tutela della concorrenza“» con il duplice riferimento al parametro delle lett. *m*) ed *e*) dell'art. 117, comma 2, Cost. «non si tratta quindi di valutare se essa sia o meno di estremo dettaglio, utilizzando principi e regole riferibili alla disciplina della competenza legislativa concorrente delle Regioni (sentenza n. 401 del 2007), ma occorre invece accertare se, alla stregua del succitato scrutinio, la disposizione sia strumentale ad eliminare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale»¹⁶⁸.

Difatti, «una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia „tutela della concorrenza“, diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio. Questa Corte ha già precisato che le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, „incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano“ (sentenza n. 80 del 2006). Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*»¹⁶⁹. A diversamente ritenere del resto – a reputare, cioè, legittime le norme statali espressive di potestà legislativa esclusiva alla sola condizione che esse esibiscano carattere generale o di principio – non sarebbe più adeguatamente possibile apprezzarne la sostanziale differenza rispetto a quelle recate dalle leggi statali cornice nelle materie di potestà concorrente: finendosi, insomma, «con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze»¹⁷⁰.

Riguardo, invece, alla prescritta condizione dell'uniformità territoriale della medesima normativa dello Stato, per la Consulta possono ritenersi a pieno titolo rientranti nella categoria dei L.E.P., per esempio, quelle disposizioni statali che «definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge»: del resto, le disposizioni che «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»¹⁷¹.

Con riferimento alla prescritta applicabilità immediata, infine, è importante che norme statali siffatte – le quali, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità di disciplina, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale – non necessitino di un'ulteriore definizione a livello regionale, e dunque non possano essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, nel delineare la struttura di base del sistema: così, ad esempio, per quelle «norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio

¹⁶⁷ Cfr., assai significativamente, sent. n. 121/2010 (punto 18.2 *cons. dir.*).

¹⁶⁸ In tal senso, nuovamente, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*).

¹⁶⁹ In oggetto, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

¹⁷⁰ «Ciò è ancor più evidente in materie, come la „tutela della concorrenza“ o la „tutela dell'ambiente“» le quali, come si anticipava *supra*, paiono «contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 430 e n. 401 del 2007)»: così, ancora, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

¹⁷¹ Così, sent. n. 200/2009 (punto 24 *cons. dir.*).

scolastico, rispondono alla esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale»¹⁷².

Solo col rigoroso ossequio dei suddetti criteri, dunque, la disciplina statale sui L.E.P. potrebbe non illegittimamente comprimere la competenza, altrimenti, "piena" della Regione Sicilia (così, ad esempio, per i «servizi sociali», materia non menzionata nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e, pertanto, da ritenersi ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni)¹⁷³ pure, come si sa, a mezzo di regolamenti c.d. delegati. «Sul punto», infatti, «è bene chiarire che il sesto comma dell'art. 117 Cost., da un lato, autorizza il legislatore statale (...) ad esercitare la potestà regolamentare in tutte le materie di legislazione esclusiva dello Stato; dall'altro, non pone limitazioni, in linea con la sua funzione di norma di riparto delle competenze, in ordine alla tipologia di atto regolamentare emanabile. Ne consegue che risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione anche in presenza dell'ambito materiale in esame»¹⁷⁴. La medesima cosa, com'è ovvio, non risulterebbe egualmente permessa nelle materie di competenza concorrente giacché «la sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari»: rimane quindi «fermo – è bene precisare – il controllo di legittimità dell'esercizio del potere regolamentare innanzi alle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione»¹⁷⁵.

«Analoghe considerazioni devono essere svolte con riferimento all'eventualità che il suddetto regolamento governativo preveda – nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni – specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti, la suddetta previsione operando «una estensione allo Stato di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali»¹⁷⁶. Più in generale, comunque, è sempre la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i livelli minimi delle prestazioni, a stabilire un «ordine inderogabile» di priorità il quale «non esclude», per esempio in materia di alloggi popolari, «la possibilità che le Regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale»¹⁷⁷.

¹⁷² Cfr., ancora, sent. n. 200/2009 (punto 34 *cons. dir.*).

¹⁷³ Si vedano, *ex plurimis*, sentt. nn. 50/2008 e 168/2009.

¹⁷⁴ In particolare, nel caso delle citate «norme generali sull'istruzione», allorquando «deve, anzi, ritenersi che (...) essendo fonti di regolazione di fattispecie relative alla struttura essenziale del sistema scolastico nazionale» esse «si prestano a ricevere „attuazione“ anche mediante l'emanazione di atti regolamentari di delegificazione, purché in concreto vengano rispettati il principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze»: così, nuovamente sent. n. 200/2009 (punto 35.2 *cons. dir.*).

¹⁷⁵ In tal senso, sent. n. 200, cit. (rispettivamente, punti 38.1 e 35.2 *cons. dir.*).

¹⁷⁶ «La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali» (sent. n. 200, cit., punto 39.2 *cons. dir.*).

¹⁷⁷ Così, sent. n. 121/2010 (punto 7 *cons. dir.*).

SEZIONE QUARTA:
LE POTENZIALITÀ DELLA LEALE COLLABORAZIONE TRA STATO E REGIONE SICILIANA
IN VISTA DI UN PIÙ UNIFORME GODIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI

1. *L'«igenza di uno strict scrutiny della Corte costituzionale sulle leggi statali espressive dei L.E.P. e le difficoltà ad esso fisiologicamente connaturate*

Da quanto *supra* accennato – dall'adozione, cioè, di un criterio finalistico d'individuazione delle materie c.d. trasversali da parte della giurisprudenza – non potrà naturalmente che discendere come «una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali» possa essere evitata non «tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali»¹⁷⁸ volta per volta adottate al servizio di un più uniforme riconoscimento dei diritti fondamentali: nel senso, cioè, della loro effettiva proporzionalità (*recte*, ragionevolezza) rispetto allo scopo unitario astrattamente preso di mira¹⁷⁹; vale a dire, se il bilanciamento ad esse sotteso sia idoneo a «conciliare, da un lato, basilari esigenze di „uniformità“ di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione»¹⁸⁰.

Così, sempre a proposito della citata tutela della concorrenza la quale «proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una „materia di estensione certa“, ma presenta i tratti „di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti“ ed è configurabile come „trasversale“ (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006). Queste peculiarità, da un canto, comportano che la „tutela della concorrenza“, appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall'altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la „tutela della concorrenza“ e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione (sentenze n. 175 del 2005; n. 272 del 2004; n. 14 del 2004)»¹⁸¹.

Il quale, ultimo, *strict scrutiny* della Consulta si complica ovviamente non poco ogni qualvolta l'«adeguato raggiungimento del traguardo dell'uniforme tutela dei diritti fondamentali richieda, come ad esempio nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, la congiunta adozione di prescrizioni espressive, per un verso, di competenza statale trasversale e, per un altro, concorrente. Così, per esempio, l'«incremento da parte dello Stato del patrimonio di edilizia residenziale pubblica che «si attua mediante la statuizione congiunta di livelli essenziali dell'offerta abitativa e di principi generali

¹⁷⁸ Nel, più volte richiamato, caso della tutela della concorrenza, quest'ultima «per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia»: in tal senso, sent. n. 443/2007 (punto 6.3 *cons. dir.*).

¹⁷⁹ Deve dunque trattarsi «di prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento»: così, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.2 *cons. dir.*).

¹⁸⁰ Cfr. sent. n. 200/2009 (punto 26 *cons. dir.*): così, «deve ritenersi che il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica».

¹⁸¹ Così, nuovamente, sent. n. 430/2007 (punto 3.2.1 *cons. dir.*) a parere della quale «non possono ricondursi alla „tutela della concorrenza“ quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano».

volti a consentire interventi concreti di attuazione degli stessi livelli essenziali»¹⁸²; non dissimilmente, sopra la “materia” della organizzazione del servizio farmaceutico, a proposito della quale «la giurisprudenza di questa Corte, con orientamento consolidato, ha più volte affermato che, ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall’articolo 117 Cost.» essa andrebbe «ricondata al titolo di competenza concorrente della „tutela della salute“, come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. La complessa regolamentazione pubblicistica dell’attività economica di rivendita dei farmaci mira, infatti, ad assicurare e controllare l’accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l’indubbia natura commerciale dell’attività del farmacista (sentenze n. 448 del 2006 e n. 87 del 2006; nonché sentenze n. 275 e n. 27 del 2003) (...) L’interferenza va, quindi, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l’appartenenza del nucleo essenziale della disciplina alla materia „tutela della salute“ (sentenze n. 422 e n. 181 del 2006; n. 135 e n. 50 del 2005)»¹⁸³. Relativamente al ricorso della Regione siciliana in tale, ultimo, frangente, deve in particolare evidenziarsi come, proprio a norma dell’art. 17, lettera b), St. SI, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» debba esercitarsi «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», coincidendo l’ampiezza di tale competenza con quella delle Regioni a Statuto ordinario in materia di «tutela della salute», con la conseguenza che i principî generali della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono a quelli fondamentali che, sopra la stessa materia, vincolano le Regioni ordinarie¹⁸⁴.

Dal che, non può che spettare ancora al giudice di costituzionalità delle leggi lo sforzo supplementare di fissare le condizioni in virtù delle quali sia possibile separare – in seno alla medesima disciplina statale – le previsioni afferenti a questo (trasversale) o a quell’ambito (concorrente) di competenza statale: emblematica, in tal senso, la più volte richiamata pronunzia sul servizio nazionale d’istruzione allorquando il tribunale costituzionale ha modo di precisare come quelle norme pur statuenti criteri, obiettivi, direttive o discipline tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell’istruzione, da un lato, non siano «ric conducibili a quella struttura essenziale del sistema d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione» e, dall’altro, necessitano «per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei principi fondamentali stessi. In particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico»¹⁸⁵.

A proposito, infine, della relazione intercorrente tra normativa statale di principio e quella regionale di dettaglio nelle materie di potestà concorrente, la giurisprudenza si mostra tendenzialmente salda nel ribadire come alla prima spetti sempre prescrivere criteri ed obiettivi, alla seconda rimanendo riservata la sola individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi¹⁸⁶. Nondimeno, l’eccezionale specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad e-

¹⁸² In tal senso, sent. n. 121/2010 (punto 8 *cons. dir.*). Col che «la possibilità che, nel piano nazionale, trovino posto programmi integrati per promuovere interventi di edilizia residenziale non aventi carattere sociale entra in contraddizione con le premesse che legittimano l’intera costruzione. Infatti, la potestà legislativa, che lo Stato esercita per assicurare il quadro generale dell’edilizia abitativa, potrebbe essere indirizzata in favore di soggetti non aventi i requisiti ritenuti dalla stessa legge statale essenziali per beneficiare degli interventi. L’eventuale diversa destinazione dei programmi dovrebbe essere valutata in un contesto differente, allo scopo di verificare a quale titolo lo Stato detti tale norma. Questa indagine non è però possibile, né conferente ai fini del presente giudizio, stante l’inserimento extrasistemico della parola di cui sopra in un complesso di norme, tutte orientate alla finalità generale dell’incremento dell’offerta abitativa per i ceti economicamente deboli».

¹⁸³ Cfr. sent. n. 430/2007 (punto 4.2.1 *cons. dir.*).

¹⁸⁴ Così, part. sent. n. 448/2006 (punto 3.1 *cons. dir.*).

¹⁸⁵ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 25 *cons. dir.*).

¹⁸⁶ Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 181/2006; 430/2007; 102/2008. Così, pure, sent. n. 121/2010 (punto 8 *cons. dir.*) laddove si stabilisce che la previsione statale impugnata dalla Regione siciliana imponendo la riutilizzazione di risorse «per l’incremento del patrimonio abitativo di edilizia residenziale, fissa un principio generale, coerente con la finalità

sccludere il carattere “di principio” della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»¹⁸⁷: così, ad esempio, pare riscontrarsi in sede di analitica disciplina statale delle modalità di vendita di medicinali allorquando «la specificità delle disposizioni è necessaria per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute»¹⁸⁸.

Di più: se precipua «funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale»¹⁸⁹ ne discenderà – particolarmente in materia di istruzione – «che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le „norme generali” e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell’ambito di scelte riservate all’autonomia del legislatore regionale; scelte che, legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, operino nel quadro di una discrezionalità volta a garantire la diretta presenza delle Regioni medesime nella disciplina del servizio scolastico sul territorio, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, nonché, ovviamente, delle „norme generali sull’istruzione”. In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni»¹⁹⁰.

Alla luce di quanto sin qui detto, va dunque da sé che, fino a quando lo Stato non determini i livelli essenziali della materia, la potestà legislativa siciliana (di cui al titolo di competenza, volta per volta, corrispondente) si conserverà “piena”, rimanendo altrimenti vincolata solo a partire dalla successiva emanazione della disciplina statale sui L.E.P.¹⁹¹: vale a dire quando, a livello centrale, si dovesse ritenere quello regionale non più adeguato a garantire la c.d. cittadinanza nazionale in tema di uniforme godimento dei diritti. Preliminarmente chiarito che la mera previsione legislativa ordinaria non potrà semplicemente, e seccamente, rinviare ad ulteriori fonti di grado inferiore (es. regolamenti governativi di delegificazione, *supra* citati) per vincolare la potestà legislativa regionale – rischiando diversamente di resuscitare, con altre fattezze ma integro nella sua tradizionalmente problematica essenza, il controverso potere statale d’indirizzo e coordinamento – è proprio la giurisprudenza costituzionale altresì ad imporre che la legge statale determini «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»¹⁹²: solo a tali condizioni la normativa statale sui L.E.P. potrà, quindi, esplicitare quel duplice vincolo – in senso verticale (nei confronti dell’ordinamento regionale) e in senso orizzontale (nei confronti di tutti i soggetti, pubblici e privati, che intervengano in virtù del principio di sussidiarietà) – che le è fisiologicamente connaturato e per il rispetto del quale essa è precipuamente venuta alla luce.

complessiva del piano, costituita da una maggiore disponibilità di alloggi destinati alle categorie sociali più disagiate. Non si dettano alle Regioni regole sul se, come e quando procedere alle alienazioni (...) né si disciplinano le connesse procedure amministrative, ma si pone soltanto il principio che i proventi dell’alienazione di alloggi popolari siano reinvestiti nello stesso settore».

¹⁸⁷ In questa direzione, già sent. n. 355/1994 (punto 4 *cons. dir.*).

¹⁸⁸ Si veda nuovamente sent. n. 430/2007 (punto 4.2.1 *cons. dir.*).

¹⁸⁹ Così, ad esempio, sent. n. 177/1988 (punto 2.3.1 *cons. dir.*).

¹⁹⁰ In questa direzione, ancora sent. n. 200/2009 (punto 25 *cons. dir.*).

¹⁹¹ In tal senso, per esempio, T. GROPPI, *La garanzia dei diritti*, cit.

¹⁹² Cfr., sent. n. 88/2003 (punto 4 *cons. dir.*): ciò a motivo del fatto che – prosegue la Consulta – la competenza di cui all’art. 117, comma 2, lett. m) possiede una formidabile «incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome». Così, per esempio, la l. 53/2003 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull’istruzione” (in oggetto, part. sent. n. 200/2009, punto 21 *cons. dir.*).

2. Il cerchio che si chiude: *il rafforzamento della leale cooperazione con la Regione siciliana in vista del migliore raggiungimento dell'obiettivo dell'uniformità dei diritti (e, in limine, della tutela della dignità umana)*

Il vero nodo che si pone riguarda casomai le, diametralmente opposte ed antitetiche, ipotesi del mancato rispetto da parte regionale del *minimum* uniformemente individuato dallo Stato (quando, cioè, la Regione siciliana con proprio atto *abbassi* il livello di tutela inizialmente prefissato come essenziale)¹⁹³ ovvero del possibile innalzamento regionale (vale a dire, allorché essa con suoi provvedimenti *innalzi* invece quel minimo di protezione così tratteggiato dal centro)¹⁹⁴: in tal modo ad esempio, con riferimento alla prima eventualità, accadrebbe con «l'apertura della titolarità nell'incarico di direttore sanitario» disposta con delibera legislativa dell'A.R.S. «verso professionalità che potrebbero essere totalmente estranee al settore della sanità seppure ricche di esperienza in quello manageriale», con conseguente «possibile compromissione dei livelli essenziali di erogazione del servizio sanitario», atteso che «il compito peculiare della direzione sanitaria potrebbe essere affidato nella preminente considerazione degli aspetti tecnico-gestionali dei servizi piuttosto che di quelli medici», donde l'ipotizzato contrasto tra il comma 1 dell'art. 11 e l'art. 32 della Costituzione»¹⁹⁵.

Quanto alla seconda ipotesi – dell'introduzione cioè, con atto regionale, di un *quid pluris* di tutela rispetto all'asticella inizialmente posta dallo Stato – il problema, com'è ovvio, si pone tanto nell'an (l'innalzamento del grado di protezione del diritto volta per volta considerato naturalmente presupponendo la precedente qualificazione di esso come «fondamentale» ex lett. m, cit.) quanto nel *quomodo* di simile possibilità, la risposta più ragionevole probabilmente precludendo la facoltà regionale di riconoscere diritti autenticamente «nuovi» rispetto a quelli fissati dal centro¹⁹⁶ non certo una tutela più intensa di quelli già statalmente previsti (con riferimento ai quali, cioè, i livelli *essenziali* rimarrebbero pur sempre disposti con fonte esclusiva statale e quelli *non essenziali* con la specificazione-attuazione da parte dello Statuto ovvero ad opera della legge regionale siciliana)¹⁹⁷: così, ad esempio, allo Stato sarebbe senz'altro riservato il potere di fissare «standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»¹⁹⁸; ugualmente

¹⁹³ ... i rimedi alla quale inosservanza spazierebbero, ovviamente, dalla possibile sostituzione ex art. 120, comma 2, Cost. all'ordinario ricorso di cui all'art. 127 Cost., a seconda che la ritenuta violazione sia perpetrata con atto amministrativo ovvero legge regionale.

¹⁹⁴ ... l'autonomia regionale avendo realmente senso solo se, ed in quanto, si converta in *servizio* per i diritti fondamentali: così part. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 2011, 1461 ss. e *L'autonomia regionale (profili generali)*, in www.federalismi.it.

¹⁹⁵ Cfr., ord. n. 147/2006 disponente la cessazione della materia del contendere nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 11, commi 1 e 2, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 maggio 2005 (disegno di legge n. 151), promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana: successivamente all'impugnazione statale, difatti, la predetta delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 5 maggio 2005, n. 5, con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura. «L'intervenuto esaurimento del potere di promulgazione, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale» infatti «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate e poi omesse acquistino o esplichino una qualche efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale (sentenza n. 351 del 2003)»: è, pertanto, conformemente al tradizionale orientamento della Corte (*ex multis*, ordd. nn. 169-293-403/2005) che viene dichiarata cessata la materia del contendere.

¹⁹⁶ ... rispetto ai quali la legge regionale – inaccettabilmente – s'imporrebbe come fonte esclusiva di disciplina.

¹⁹⁷ Così, nemmeno troppo tempo fa, ad esempio, sent. n. 330/2011 nella parte in cui si ricorda come la legge statale non esclude «che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci», a patto che essa «operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica» (punto 3.2 *cons. dir.*): in oggetto, di recente, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in corso di stampa in *Giur. cost.*, 2011.

¹⁹⁸ Così, già sent. n. 407/2002 (punto 3.2 *cons. dir.*) ma v. pure sentt. nn. 536/2002, 226-307-308-331/2003, 259/2004, 62-161/2005. in oggetto, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V* e S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione*, entrambi in *Le Regioni*, 2003, rispettivamente, 318 ss. e 337 ss.

potrebbe, poi, sostenersi in materia d'istruzione giacché «non vi è dubbio, infatti, che tra i suddetti „diritti civili e sociali“ rientrano anche quelli connessi al sistema dell'istruzione, con riferimento ai quali deve essere garantito agli utenti del servizio scolastico un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi applicabili sull'intero territorio nazionale; ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni e, dunque, il contenuto dell'offerta formativa, adeguandola, in particolare, alle esigenze locali. Tuttavia, la fissazione dei livelli essenziali di prestazione del servizio scolastico non può includere la definizione dell'assetto organizzativo e gestorio del servizio (sentenza n. 120 del 2005)»¹⁹⁹. Resterebbe casomai da vedere – ma per queste notazioni non v'è, al momento, spazio a sufficienza per un'adeguata trattazione del punto – se, con la materiale introduzione regionale, i suddetti livelli *non essenziali* non si convertano, per ciò solo, in *essenziali* facendo con essi naturalmente “blocco” (come non di rado, ed anzi fisiologicamente, s'è visto accadere, ed accade, per i diritti fondamentali in genere): la qual cosa allora indurrebbe più seriamente ad interrogarsi sull'effettiva utilità teorica di mantenere ancora in vita simile contrapposizione tra *essenzialità/non essenzialità* dei livelli delle prestazioni disposte.

Ad autorevolmente certificare l'ammissibilità di simile convergenza tra fonti statali e regionali proprio in materia di diritti fondamentali starebbe, com'è noto, la stessa giurisprudenza costituzionale²⁰⁰ da tempo, ormai, pacificamente passata dalla logica di separazione verticale (dei limiti) e orizzontale (delle competenze) a quella dell'integrazione degli interessi (e cioè, appunto, del criterio di prevalenza dell'interesse nazionale ovvero regionale) ogni qualvolta s'è trovata a dovere tra di loro ponderare le ragioni della competenza (differenziazione) con quelle della tutela dei diritti sociali (uniformità)²⁰¹: dalla quale ultima considerazione, si badi, potrebbe perfino discendere un bilanciamento giurisprudenziale non sempre automaticamente “sbilanciato” (o, diciamo meglio, preorientato) a favore delle ragioni dell'unità²⁰². Com'è stato, del resto, acutamente rilevato non può che sempre essere il valore super-costituzionale della dignità umana ad orientare le scelte del giudice delle leggi nella materiale ponderazione dei valori in campo²⁰³: col che, per intendersi più chiaramente sul punto, una legge siciliana anteriore alla stessa definizione statale dei L.E.P. la quale abbia accresciuto il livello di tutela del singolo diritto, dovrebbe pur sempre poter resistere alla disciplina posta da quella statale posteriore (ovvero inversamente, nel caso contrario in cui la prima ne avesse abbassato invece lo *standard* di protezione, non andrebbe necessariamente incontro al successivo superamento da parte della legge dello Stato laddove il suddetto *minus* di garanzia investisse solo quel *singolo* diritto e non già l'intero patrimonio di diritti complessivamente considerato); ad una gerarchia secondo forma *ex ante* insomma – per concludere su un punto che senz'altro meriterebbe ben più ampio spazio di quanto, adesso, non sia consentito – se ne potrebbe sempre sostituire una secondo valore *ex post* (col metacriterio ordinatore, cioè, della tutela più intensa dei diritti)²⁰⁴.

Una valutazione d'insieme, all'esito di queste poche pagine, dell'esperienza sin qui complessivamente maturata tra Regione siciliana e Stato in tema di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, in estrema sintesi, non può che rivelarsi globalmente deludente, obbligando inevitabilmente a ritornare sull'interrogativo – con cui, non per caso, s'è scelto di aprire la preceden-

¹⁹⁹ In tal senso, sent. n. 200/2009 (punto 27 *cons. dir.*).

²⁰⁰ In questa direzione, per esempio, sent. nn. 10-121/2010.

²⁰¹ ... non senza talune, macroscopiche, oscillazioni, tuttavia: a seconda, cioè, che a derogare al normale riparto delle norme sulla normazione in nome di un migliore appagamento dei diritti sia intervenuto lo Stato ovvero la Regione [tanto da far discorrere, ad esempio, A. RUGGERI, *Summum ius summa iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in www.giurcost.org, di una logica “a senso unico” favorevole alla parte statale ovvero di un utilizzo “a scomparsa” delle prescrizioni che definiscono l'assetto delle competenze centro-periferia].

²⁰² ... perlomeno laddove il livello regionale si mostri comunque non inadeguato a mantenere un sufficiente ed uniforme *standard* di riconoscimento e garanzia delle prestazioni ritenute essenziali.

²⁰³ Per questa, convincente, ricostruzione A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 346 (in giurisprudenza, per esempio, sent. n. 388/1999); più di recente, C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino 2011, 239 ss.

²⁰⁴ Su tutti questi profili, spec. A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento*, cit.

te sezione – circa il generale scadimento dei livelli essenziali delle prestazioni offerti dall'“autonomia regionale siciliana. E ciò, probabilmente, per un convergente e reciprocamente interferente, per dir così, concorso di “complicità”: complicità in primo luogo, ovviamente, dello Stato centrale il quale – ad ogni piè sospinto così disinvoltamente ricorrendo all'ormai invalsa prassi della autoqualificazione legislativa – dietro la striminzita giustificazione dell'“esigenza di assicurare l'uniforme godimento dei diritti fondamentali sull'intero territorio nazionale, in effetti, se n'è non di rado approfittato per ricoprire pure le materie di potestà regionale piena con una, invasiva ed ingombrante, profluvie di discipline pure molto minuziose e dettagliate. Connivenza, in second'ordine, dello stesso ente che le suddette competenze avrebbe, invece, dovuto gelosamente custodire: e, cioè, la Regione siciliana medesima la quale innanzi a questa esondazione di discipline statali “trasversali”, per un verso, ha continuato ad evocare eventuali riforme delle norme apicali (richiamate come improcrastinabili eppure, spesso, buone a poco ovvero a nulla) e, per un altro, ha messo in campo una serie di normative d'attuazione frutto di congiunturali e frammentati interventi non certo espressive – come, invece, sarebbe dovuto essere (e fortemente consigliabile) – di un indirizzo politico unitario e generale in tema di diritti; concorso, infine, dello stesso tribunale costituzionale il cui persistente avallo a discipline statali talmente soffocanti e pervasive non ha fatto che gettare acqua sul fuoco di taluni, pur sparuti e flebili, tentativi di differenziazione (e, quindi, responsabilizzazione) regionale nell'erogazione dei suddetti livelli essenziali.

Ad una china talmente scivolosa – ovvero ad una situazione complessiva così gravemente compromessa – solo una più costruttiva e concreta attuazione del principio di leale collaborazione avrebbe potuto, forse, porre rimedio (o, perlomeno, un possibile freno): una cooperazione intersoggettiva, cioè, che indistintamente si apra a tutto il possibile arco d'esistenza dei L.E.P. da parte dello Stato (vale a dire, al *prima*, al *durante* ed al *dopo*, dell'emanazione di essi). Con precipuo riferimento al *prima*, mediante un'elaborazione congiunta della disciplina sui menzionati livelli minimi che passi (nella perdurante mancanza di una seconda Camera delle Regioni quantomeno) dalla obbligatoria sottoposizione dei progetti di legge sui L.E.P. alla ristretta sede della c.d. Bicameralina; avendo riguardo al *durante*, attraverso il virtuoso *tandem* che potrebbe, in tal modo, realizzarsi, tra una legge statale che definisca con sufficiente precisione gli obiettivi ed una normativa regionale alla cui mano spetta di mettere in campo gli strumenti per la realizzazione di quegli obiettivi. Al *dopo* sarebbe da ascrivere infine – nell'inerzia ovvero insufficiente attuazione regionale dei fini uniformanti statali – l'attivazione di quel potere sostitutivo dello Stato appunto «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» di cui all'art. 120, comma 2, Cost. (corsivi non testuali)²⁰⁵: esercizio del quale potere, non per caso, la giurisprudenza costituzionale e soprattutto la stessa Carta fondamentale espressamente esigono che si espliciti pur sempre «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

«Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza (...) un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari»; né sarebbe, peraltro, contrariamente da ritenersi che tale sistema possa «essere disarticolato, in applicazione della „clausola di favore“, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti,

²⁰⁵ «A presidio», cioè, «di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente»: così, sent. n. 236/2004 (punto 4.1 *cons. dir.*).

continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate»²⁰⁶.

²⁰⁶ In tal senso, ancora, sent. n. 236, cit., *ibidem*, sebbene debba «osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131/2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali»; insomma, «il potere sostitutivo (...) relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003» (punto 5.1 *cons. dir.*).

Mentre si accende il confronto tra sostenitori e abolizionisti dell'autonomia siciliana in vista della riforma costituzionale, a settant'anni dalla nascita dello statuto, appare più che opportuna una lettura di lungo periodo dei caratteri che hanno orientato la nascita del regime di specialità e che, per quattordici lustri, ne hanno plasmato l'esistenza. La tesi di questo volume è che tale riflessione sarebbe stata necessaria già nell'assemblea dei padri consultori, non fosse altro che per mettere in chiaro le negatività storiche di quell'ideologia sicilianista, supinamente accettata da molti come la "placenta" più idonea alla gestazione dell'autonomia. Non si è fatta, o forse non è stato possibile farla per l'infinita varietà dei linguaggi politici dell'epoca. E si è preferito costruire, invece, una impalcatura le cui forme istituzionali, pur disegnate per alte finalità dall'entusiasmo di alcuni, non contenevano in sé l'antidoto per sconfiggere gli antichi mali. Così, il "bambino" che è venuto fuori da quella "placenta", quasi perfetto nelle forme, aveva già il sangue infetto. E settant'anni di vita dell'istituto autonomistico, tra luci e ombre, hanno fornito prove palmari, anche se non possono sfuggire le gravi responsabilità delle istituzioni statali e dei partiti nazionali. Certo sarebbe ingeneroso non salvare l'impegno e l'azione dei pochi, politici o funzionari, che hanno operato rifuggendo dagli schemi particolaristici e di privilegio, costume politico dominante in tutti questi anni. Il controverso bilancio che ci si trova costretti a tracciare oggi sembra tuttavia fornire linfa a chi nelle trasformazioni in atto vuole il livellamento tra regioni a statuto speciale e non. Questa non è però la direttrice degli studiosi che hanno scritto le pagine di questo libro dalle quali emergono riferimenti per una rilancio dell'autonomia e dei suoi istituti nella prospettiva europea dell'insularità.

In copertina: La settecentesca sala Maritona di Palazzo Comitini a Palermo, dove il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale siciliana ha approvato il progetto di Statuto.

Gaetano Armao, insegna diritto amministrativo e contabilità pubblica nell'Università di Palermo ed è Presidente del Consorzio universitario di Agrigento. Membro della *Society of Advanced legal studies-University of London*, dell'Associazione italiana di diritto urbanistico e *Giuristi per le Isole*. È stato consulente di Consiglio d'Europa, Commissione bicamerale antimafia, Governi nazionale e regionale siciliano, ed oggi della Commissione bicamerale per le questioni regionali. È stato altresì Vice-presidente Fondazione Teatro Massimo-Palermo, Assessore della Regione siciliana, Presidente della Fondazione Unesco-Sicilia. Tra i libri più recenti *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013; *Federalismo fiscale e perequazioni*, Roma, 2013.

Marcello Saija ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche nell'Università di Palermo, ha insegnato nelle università di Catania e Messina dove ha ricoperto il ruolo di Direttore del Dipartimento di Studi Politici internazionali. Coordinatore nazionale di un progetto di ricerca sulla formazione della identità nazionale nelle comunità italo-derivate d'America, ha fondato e diretto la *Rivista di Studi Politici Internazionali GROTUS*. Visiting Professor nella Stony Brook University di New York e nel Trinity College di Hartford, nel 2008 è stato nominato membro del Comitato Scientifico del Museo Nazionale delle Migrazioni e, nel 2012, a Palermo è stato delegato del Rettore per la realizzazione del Museo regionale siciliano dell'Emigrazione.

Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016

a cura di Gaetano Armao, Marcello Saija

RubbettinoUniversità



Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016 a cura di Gaetano Armao, Marcello Saija

RubbettinoUniversità

ISBN 978-88-498-4945-5



€ 19,00

GAETANO ARMAO*

*L'autogoverno della Sicilia: dall'oblio al rilancio nella
prospettiva della revisione costituzionale***

1.1. C'è un esempio paradigmatico al quale si può ricorrere per comprendere quel che è avvenuto in Sicilia con l'autonomia regionale, la dissipazione di uno straordinario patrimonio che oggi lascia l'Isola in condizioni sempre più gravi di marginalità e povertà, condizioni che non possono che aggravarsi di fronte ad una possibile perdita della specialità: la vicenda del museo ornitologico di Giuseppe Isacco (Pip) Whitaker.

L'esponente della famiglia britannica di imprenditori-mecenati, che raggiunse ricchezza e prestigio in Sicilia tra il XIX ed il XX Secolo, univa alla passione per l'archeologia quella della caccia che praticava in Sicilia e sulle coste del nord Africa. La ricerca ornitologica lo spinse a raccogliere migliaia di uccelli, la più rilevante raccolta del mediterraneo che divenne "*The Malfitano museum of natural History*", inaugurato l'1 gennaio 1900 in un padiglione della splendida Villa Malfitano¹.

Alla sua morte la figlia mantenne il museo ornitologico sino a quando, all'inizio degli anni '50, priva di eredi, decise di offrirlo in dono all'Università di Palermo o alla Regione. Gli sforzi furono vani² e così decise di risolvere l'inerzia delle isti-

* Università degli studi di Palermo.

** Questo scritto riporta il testo della relazione tenuta al Convegno di cui questo volume raccoglie gli Atti. Taluni aggiornamenti sono stati apportati avuto riguardo al procedere dell'iter parlamentare del d.d.l. di riforma costituzionale (A.C. 2613-D) "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*". Il testo della legge costituzionale, approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione ed a maggioranza assoluta dei componenti, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016.

1. In merito v. per tutti B. Massa. *Joseph Whitaker: ornitologo*, in G. Liotta. *Naturalisti e la cultura*

tuzione siciliane assegnando quella collezione al *British Museum* di Londra ed all'*Ulster Museum* di Belfast.

Non solo quella raccolta ha incredibilmente abbandonato Palermo, ma la stessa sopravvivenza della Fondazione Withaker (ove è confluito il restante patrimonio) è stata posta a repentaglio dagli effetti perversi della revisione della spesa che hanno ridotto i finanziamenti regionali, mentre essa avrebbe potuto agevolmente sostenersi con i proventi delle visite al Museo perduto.

E così in luogo di un pregevole patrimonio, oggi, v'è disagio e dissesto.

Gli organizzatori di questo Convegno si sono posti l'obiettivo di ripercorrere, a settant'anni di distanza, la stagione che, in un clima di rinascita e di grande spinta ideale e culturale, al culmine di confronti e scontri, in taluni casi aspri sino alle soglie della guerra civile e di forti lacerazioni, vide sorgere l'autonomia speciale quale soluzione di pacificazione sociale. Per questo obiettivo si è inteso unire l'analisi di giuristi e storici in un comune sforzo ricostruttivo.

Per un verso i contraddittori itinerari lungo i quali si è sviluppata questa autonomia, spesso divenuta strumento di politiche clientelari e di privilegio, potrebbero portare ad auspicarne, come fanno alcuni, la degradazione all'ordinarietà, ma sarebbe soltanto una misera consolazione.

La specialità, in termini dinamici, per offrire opportunità ai cittadini deve essere responsabile e decidente. Senza misure di promozione della crescita innovative e coerenti con le strategie europee di coesione la Sicilia – sempre più povera e con una popolazione con un'età media in progressiva crescita – è destinata all'oblio e la sua autonomia, riformata o meno (ma a quel punto importa poco), a degradare verso l'amministrazione di un'agonia³.

L'autonomia differenziata, per molti aspetti, è stata un'opportunità utilizzata poco e male; oggi ancor peggio. E così, ma di questo si preciserà meglio nel prosieguo di questa riflessione, alcuni sostenitori di una (inaccettabile) '*minorità antropologica*' dei siciliani ne deducono che per questo essi siano del tutto inadatti all'autogoverno, ritenendo più opportuno rinunciare del tutto. Altri, più attenti osservatori di effettive torsioni che ha subito lo spirito dello Statuto, compreso dalle sue stesse norme di attuazione, dalle leggi dello Stato, da taluni orientamenti della giurisprudenza costituzionale, e più recentemente dalle misure di finanza pubblica, ma anche dalla prevalente miopia della classe politica, imprenditoriale e sindacale

quale ho appreso questa singolare vicenda e purtroppo da poco scomparso) la raccolta ornitologica "*Carlo Orlando*" è allocata presso il "*Museo interdisciplinare regionale di storia naturale e mostra permanente del carretto siciliano*" di Palazzo D'Aumale a Terrasini, cittadina dalla quale proviene la famiglia del Padre del diritto pubblico italiano, di quale, nel prosieguo di questo lavoro, si sottolineerà lo straordinario contributo – di cui sin qui non si è mai occupata la giurispubblicistica – alla nascita dello Statuto siciliano

3. Per più ampie considerazioni in merito sia consentito rinviare al mio lavoro *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013.

regionale, raggiungono invece conclusioni che, se salvano l'istituto autonomistico, concordano nel ritenere che quel 'magis' che doveva offrire l'autonomia non c'è stato.

È tuttavia indubbio, allora, che l'Isola subisca con il Mezzogiorno (nel contesto del quale solo con la Sardegna è accomunata dalla specialità, oltre che dall'insularità) il crescente divario, la desertificazione industriale e giovanile e le tendenze demografiche (invecchiamento, spopolamento, deflusso di capitale umano)⁴.

Sotto altro profilo, è parimenti fuor di dubbio che una riconsiderazione del ruolo dell'autonomia speciale – come quella che è ormai irrotta nel dibattito sulle riforme istituzionali nel Paese⁵ – abbandonati approcci "riparazionisti" ormai divenuti improponibili, deve guardare a ragioni ulteriori che possano giustificarne il mantenimento, ma con nuovi assetti.

Le considerazioni che seguono intendono offrire taluni spunti alla riflessione sull'esperienza autonomistica, senza eluderne i molteplici e gravi limiti, ma proiettandola nella prospettiva della revisione della Costituzione, ormai prossima al referendum confermativo, e che in caso di esito favorevole della consultazione coinvolgerà profondamente anche le autonomie differenziate. Anche se può ritenersi che, pure nel caso di esito negativo, il percorso della revisione del regionalismo italiano sia in ogni caso avviato.

Ciò che occorre scongiurare, in ogni caso, è che l'autonomia regionale siciliana faccia la fine del museo ornitologico di Pip Whithaker. Il paradigma di una straordinaria opportunità perduta per insipienza ed incapacità di organizzare i fattori di sviluppo.

1.2. Quel che è stata l'attuazione dello Statuto lo raccontano le vicende costituzionali ed amministrative di settanta anni.

La storia delle istituzioni autonomistiche siciliane offre la cifra di quel che è stata la specialità⁶, di quel che avrebbe potuto essere sol che avesse prevalso la fedeltà

4. In tal senso si V. F. Renda, *Introduzione*, in Aa.Vv., *La Sicilia e l'Unità d'Italia*, Soveria Mannelli, 2011, 48 secondo il quale "la mancata soluzione della cosiddetta questione meridionale, della cui storia la Sicilia è stata parte, può essere assunta a spiegazione di quel che è mancato al popolo siciliano per beneficiare del bene dell'autonomia".

Più in generale, per una recente ricostruzione della modernizzazione fragile e contraddittoria che ha subito il Mezzogiorno si vedano le belle pagine di E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, 2013.

5. Oltre agli autori citati di seguito sul tema si vedano, da ultimo, G. Demuro, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, 143 e ss. e S. Pajno e G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali e la riforma costituzionale: profili problematici ed effetti di complicazione normativa*, 153 e ss. in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016. Di sicuro rilievo il Documento relativo alla indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Parlamentare Per Le Questioni Regionali, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, XVII Leg.ra, A.C. doc. XVII-bis, n.3.

6. Per una più esaustiva disamina di tali fattori si rinvia a G. Silvestri, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Sicilia)*, in *Commentario della Costituzione. Disposizioni transitorie e finali I – XVIII*.

ai valori dei fondatori, ma soprattutto di quel che può divenire affrontando i nodi di una trama apparentemente inestricabile di fattori esogeni ed endogeni di crisi.

Se i limiti strutturali dello Statuto, tra i quali l'assenza di una genesi e di strumenti di partecipazione democratica, la sistematica destrutturazione e disapplicazione da parte degli organi dello Stato, l'imponente invadenza dei partiti nazionali e della loro deriva (la partitocrazia imperante sino agli anni '90), hanno instaurato un sistema per molti aspetti clientelare per assicurare il consenso utilizzando risorse pubbliche, per consolidare il potere centrale hanno determinato il *'degrado istituzionale e finanziario'*⁷ nel quale è precipitata la specialità siciliana. La prevalente gestione di classi dirigenti compromesse (quando non addirittura criminali) ha fatto poi il resto per condurre all'attuale situazione di *"coma indotto da asfissia finanziaria e burocratica"*.

L'autonomia si sarebbe trasformata così in una trappola, rendendo ancora più cupo il ritratto di un'Isola irredimibile, attanagliata dalle sue contraddizioni che impedirebbero ogni forma efficiente di autogoverno.

D'altra parte è stato rimproverato all'autonomia speciale, al netto di alcune innovazioni (l'ordinamento degli enti locali, in particolare l'elezione diretta dei sindaci, la pianificazione urbanistica, l'ordinamento dei beni culturali con la creazione delle Soprintendenze uniche e poche altre), di aver determinato il ritardo nell'applicazione di riforme già definite dal legislatore statale, divenendo in tal guisa come la grande muraglia cinese che, concepita per difendere la Cina dai nemici, si trasformò in causa di isolamento, per centinaia di anni⁸.

Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948 -1993), a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 322 ss. ed alla dottrina ivi citata.

Sull'esigenza di non disperdere, anzi valorizzare, la specialità nell'ordinamento regionale italiano anche nel percorso delle riforme costituzionali v. per tutti Id., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), in www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/silvestri20140526, oltre che la relazione al Convegno inserita in questi *Atti*.

7. Efficacemente descritti da G. Corso, *Sicilia*, in Aa.Vv., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 e ss. Per una recente ricostruzione della luci e delle ombre dei settant'anni di autonomia, oltre ai contributi al Convegno ai quali si rinvia, si veda G. Ciancimino, L. Passarello, *Voragine Sicilia, un viaggio nei segreti dell'Autonomia*, Palermo, 2016.

8. La crisi della competenza legislativa esclusiva regionale, progressivamente erosa nei suoi spazi dalla giurisprudenza costituzionale, dall'avvento dell'ordinamento europeo, ma anche dalla cronica incapacità di innovazione e di riforma dello stesso legislatore regionale sempre più spinto, per un verso, a regolare settori interi attraverso discipline di recepimento della normativa statale, per altro ad intervenire su anguste questioni attraverso leggi di mera spesa o leggi-provvedimento, rende oggi siderale la distanza da chi riteneva che non sussistesse alcun rapporto di gerarchia tra leggi dello Stato e quelle dell'Assemblea regionale siciliana, così come non può esistere tra leggi statali pari ordinate, tranne che una delle due leggi possa qualificarsi *"costituzionale"*, in tal senso v. P. Virga, *La Regione*, Milano, 1949 393 e ss., di guisa che, al di fuori di questa ultima ipotesi, *"l'Assemblea regionale siciliana esprime la sovranità dello Stato al paro delle assemblee legislative centrali"* così S. Orlando Cascio, *Lo Statuto siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte*, in *Il diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, 175.

Si attribuiscono così allo Statuto ed all'autonomia speciale le responsabilità del malgoverno e dei privilegi della politica, ritenendo che solo un nuovo accentramento possa offrire sviluppo alla Sicilia. Argomenti che, se impongono di riformare con solerzia l'autonomia, non convincono tuttavia ad archivarla. A meno di non restar vittime della sindrome del martello: quella del maldestro neofita del *bricolage* che utilizza l'arnese come una clava, se lo dà sul dito e poi se la prende con l'utensile gettandolo via: non porterà mai a termine l'opera e si priverà di uno strumento essenziale.

Non può essere un caso, al di là delle ovvie differenze culturali, che lì dove l'autonomia speciale ha funzionato meglio (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta)⁹ le forze politiche preminenti hanno una matrice prettamente territoriale ed autonomista nel prisma di un dato acquisito: le istituzioni sono tanto più efficienti quanto più forte è la capacità di controllo dei cittadini sui governanti e questi ultimi trovano legittimazione nel consenso popolare e non su scelte operate dalle centrali dei partiti nazionali¹⁰.

Molte vicende, talune emblematiche di una concezione strumentale della specialità, evidenziano un uso distorto dell'istituto autonomistico per finalità clientelari e non per creare un'opportunità, un vantaggio, una *chance* di competitività per la Sicilia. Ma senza perdere di vista le cause delle difficoltà e del (crescente) divario economico-sociale e l'esigenza di risolverlo appare necessario rilanciare.

Occorre aggiungere che peculiare storia e collocazione geografica della Sicilia si collegano con la storia e l'esperienza europea. Non c'è, infatti, alcuna grande isola o arcipelago del Continente che non sia uno Stato od una Regione con particolare autonomia. E per questo l'Europa riconosce l'insularità ed appronta strumenti di vantaggio volti a garantire l'effettività dell'eguaglianza e la coesione economico-territoriale¹¹.

9. E così la fisionomia del regionalismo italiano, se appare ancor più connotata da una marcata disomogeneità, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione, ha indotto quel che è stato definito *"un ripensamento radicale delle categorie del diritto regionale"* con particolare riguardo alle Regioni ad autonomia differenziata (così S. Parisi, in R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 321 e ss). E tale disomogeneità va registrata proprio a causa di alcune inerzie applicative, prima fra tutte la sfasatura tra l'attuazione degli statuti delle speciali meridionali e quelle del nord, e poi anche nell'attuazione della riforma degli statuti di autonomia.

10. Su tali questioni più diffusamente si veda, da ultimo, l'interessante studio di C. Di Marco, *Sovranità popolare, partecipazione e metodo democratico fra utopia e illusioni costituzionali*, Torino, 2016, al quale si rinvia anche per i rifornenti dottrinari.

Come noto Val d'Aosta e Trentino Alto-Adige si connotano per la presenza di forti partiti autonomisti da sempre al governo delle rispettive Regioni e con consistenti maggioranze politiche: l'*Union valdôtaine* (UV) e la *Südtiroler Volkspartei* (SVP), sul punto si veda B. Baldi, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2012, 247.

11. Giova ricordare che il Parlamento europeo ha recentemente approvato (il 4 febbraio 2016) la *Risoluzione sulla condizione di insularità* (2015/3014(RSP), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0049+0+DOC+XML+V0//IT&language=IT>

Sicché non è solo antistorico e dannoso per affrontare il crescente divario, ma addirittura in contrasto con i principi dei Trattati UE, immaginare di ridurre i margini di autonomia della Sicilia¹².

Lo Statuto speciale, ottenuto sulla base di un'esperienza che affonda le proprie radici nel costituzionalismo europeo, è il risultato di battaglie ideali e di spinte, ma anche da pulsioni e brame degli Alleati¹³.

Lo Stato, terminata la seconda guerra mondiale¹⁴, ha riconosciuto l'autonomia speciale anche per scongiurare le forti spinte indipendentiste, salvo poi a svilirne la portata in una sorta di '*bradismo istituzionale*' che l'ha progressivamente depotenziata¹⁵.

A questo vanno aggiunte le gravissime responsabilità della politica siciliana, dominata da esponenti che, attraverso ritardi ed inerzie, hanno trasformato l'autonomia in una zavorra ed ingrossato, invece, i ranghi di un apparato burocratico con finalità prevalentemente clientelari ed effetti depressivi per l'economia, l'efficienza delle imprese e la qualità della vita dei cittadini¹⁶.

Sicché occorre chiedersi, parimenti, e senza infingimenti, quanto l'inefficienza, le occasioni perdute, le incompiute infrastrutturali, i paradossi della Regione-imprenditrice, i privilegi per taluni amministratori e le imperanti clientele abbiano condotto a quel che sembra l'ineludibile "*oblio dell'autonomia*".

In generale sui temi dell'insularità v. P. Pinna, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 150 e ssg. e T. E. Frosini, *Prefazione*, ivi, VIII; con specifico riguardo al diritto europeo ci si permette di richiamare il mio studio *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in www.strumentires.com 3/2015, al quale si rinvia per più ampi riferimenti.

12. Anche se c'è in dottrina chi proietta la dimensione regionale oltre i confini statali, in tal senso A. Piraino, *L'autonomia siciliana e la macroregione mediterranea* in www.intrasformazione.com, n.1/2014, 38 e ss.

13. Per un'analisi del ruolo svolto da separatismo e dai fattori endogeni ed esogeni che ne sostennero l'attività si veda per tutti G.C. Marino, *Storia del separatismo siciliano: 1943-1947*, Roma, 1979, nella cui appendice si può rinvenire il carteggio tra i vertici del movimento e primari esponenti politici e militari inglesi e statunitensi.

14. Per una recente ricostruzione dei conflitti e delle lotte sociali che si dispiegarono in quello che è stato definito un "*intenso e tormentato dopoguerra*" V. G. Crainz, *Storia della Repubblica*, Roma, 2016, 3 e ss.

15. Non senza l'avallo di certa giurisprudenza costituzionale forzosamente svalutativa delle prerogative statutarie, immolate su una lettura formalistica delle norme di attuazione, come meglio si vedrà oltre e di una lettura rafforzativa dell'interesse nazionale e delle competenze statali c.d. trasversali con le conseguenze di esautorare la potestà legislativa regionale, sulla quale sia consentito nuovamente rinviare al mio lavoro *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, cit., 18 e ss.

16. Per più diffuse considerazioni in merito sia consentito rinviare nuovamente al mio contributo *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Dir. econ.*, 3-2013, 769 ss. e, più recentemente, S. Pajno, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in, www.aic.it-osservatorio costituzionale, 1-2015.

2. La Sicilia – che dell'autonomia ha fatto un tratto indelebile della sua storia millenaria, sempre rivendicata e troppo poco riconosciuta – è certamente vittima di un'evidente asimmetria tra le aspirazioni ed i risultati conseguiti.

La costituzione del 1812 rappresenta l'espressione di un processo elitario, in buona parte eterodiretto che, come i coevi apparati effimeri delle feste di S. Rosalia, sparisce velocemente come è apparso nella controversa vicenda del primo '800 europeo¹⁷.

Un innovativo modello di assetto costituzionale che, seppur “ricco e pluralistico dal punto di vista dell'ispirazione politica”¹⁸, era applicato, però, ad un sistema semi-feudale. Un modello, strenuamente propugnato da pochi ed illuminati esponenti dell'aristocrazia e del clero siciliano¹⁹ che ha trovato, peraltro, il decisivo apporto nelle risorse finanziarie e nelle forze armate inglesi di stanza in Sicilia. Si realizza così la temporanea vittoria sul feudalesimo e sui privilegi nobiliari che tanto hanno nuociuto allo sviluppo della Sicilia.

Tuttavia, le contraddizioni della società siciliana ebbero a riflettersi, sino a deflagrare, sull'attuazione di quel modello costituzionale.

Il governo liberale, infatti, già nel 1813, dovette confrontarsi con la dicotomia tra una Camera dei pari fortemente reazionaria – e ben presto già pentita della propria rinuncia ai diritti feudali, alla quale era approdata per puro calcolo, convinta di rafforzare il proprio ruolo – ed una maggioranza radicale e riformatrice alla Camera dei Comuni, composta da borghesi e nuovi ricchi, addirittura critica nei confronti di una costituzione ritenuta una “impostura dei baroni”. Sino all'oblio: la giovanissima Costituzione cessa, infatti, con tutte le c.d. ‘libertà della nazione siciliana’, nel dicembre 1816, a seguito della costituzione del Regno delle Due Sicilie e la fogocitazione del *Regnum Siciliae*.

Si assiste, così, al prevalere del ‘modello inglese’ sulla spinta della fragile alleanza tra il baronaggio e la rafforzata borghesia contro l'assolutismo regio, ciò che induce il sovrano Borbone ad accettarne le conseguenze sul piano della riallocazione dei poteri, con un forte inserimento di quest'ultima nel processo decisionale di governo²⁰.

17. Gli antecedenti si rinvergono nel Regno di Sicilia: sorto dopo la liberazione dell'Isola dagli arabi, rappresentò la massima espressione di quell'autonomia e trovò coronamento con i sovrani normanni; ne costituisce precipitato emblematico il privilegio della Legazia Apostolica (cessata formalmente solo con la legge delle guarentigie del 1870), suggello evanescente di un'aspirazione inappagata. Poi i testi costituzionali del 1820 e del 1848, che si riallacciano, sebbene in modo variegato, al testo del 1812; quindi, il tentativo di uno statuto regionale nell'Italia unitaria nel 1860, sino all'approdo allo Statuto autonomistico del 1946.

18. F. Renda, *La rivoluzione del 1812 e l'autonomia siciliana*, in *La Sicilia e l'Unità d'Italia*, Milano, 1962.

19. Tra i più rilevanti i principi Carlo Cottone di Castelnuovo e Giuseppe Emanuele Ventimiglia di Belmonte, nonché l'Abate Paolo Balsamo.

20. Tuttavia, gli illuminati esponenti di una Sicilia innovativa dovettero ben presto ricredersi sul complessivo coinvolgimento delle classi dirigenti dell'Isola nel profondo cambiamento imposto dall'introduzione della Costituzione. Lo stesso William Bentinck, comandante delle forze bri-

Si tratta di una Costituzione appena applicata e mai formalmente abrogata. Questa, troppo semplicisticamente accostata a quella coeva di Cadice – dalla quale si discostava, principalmente, anche se non esclusivamente, per la scelta del modello parlamentare bicamerale imperfetto rispetto a quello monocamerale – rappresenta, comunque, il consolidarsi del costituzionalismo europeo continentale, liberale ed antinapoleonico, fortemente ancorato all'esperienza britannica, seppur ispirata ai principi della rivoluzione francese²¹.

La Costituzione di Palermo – votata da un'assemblea deliberante, e non solo concessa dal re – è stata fonte d'ispirazione per i regimi di monarchia costituzionale europea e contiene una puntuale dichiarazione di diritti inviolabili di cittadinanza²².

Una Costituzione che stabiliva l'abolizione dei vincoli feudali e dei fedecomessi, l'introduzione di un sistema di garanzie della proprietà privata, il riconoscimento della libertà di stampa, la previsione dell'obbligatorietà dell'istruzione, l'introduzione di una legislazione sanitaria che prevedeva l'obbligatorietà delle vaccinazioni, il riconoscimento delle principali libertà individuali, elementi che consentono di ricondurre questo pur sfortunato esperimento statutario alle più progredite esperienze del costituzionalismo europeo²³.

Con ritmo incessante si rilancerà l'esigenza di una veste costituzionale per consacrare l'autonomia dei siciliani che consenta il recupero della Carta del 1812 nei successivi moti di Sicilia, sempre repressi dalla dinastia dei Borbone di Napoli, a partire da quelli di Palermo del 1820, quando, seppur per un fugace periodo,

tanniche nell'Isola - che grande influenza ebbe nella riforma liberale in Sicilia, anche attraverso il suo *Sicilian Journal* - ebbe a concludere quella controversa esperienza affermando: "*troppa libertà è per i siciliani quel che sarebbe una pistola o uno stiletto nelle mani di un bambino o di un matto*".

21. Sulle singolari vicende che riguardarono quel periodo storico v. tra gli scritti più recenti: G. Pace Gravina, *Tra Costituzione siciliana e Costituzione spagnola: la 'Guerra di Sicilia' del 1820-21 e il processo al generale Rosaroll*, in *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, n. 6 (noviembre 2013), 157 e ss.

22. Tra questi, quella sulla scorta della quale: "*Niun siciliano potrà essere arrestato, esiliato, o in altro modo punito, e turbato nel possesso e godimento de' suoi diritti e de' suoi beni, se non in forza delle leggi d'un nuovo Codice, che sarà stabilito da questo Parlamento e per via di ordini, e di sentenze de' magistrati ordinarii, ed in quella forma, e con quei provvedimenti di pubblica sicurezza, che diviserà in appresso il Parlamento medesimo*" (art. X delle Basi). Si rinviene anche un articolato impianto organizzativo incentrato sulla tripartizione elaborata da Montesquieu, sicché "*il potere giudiziario sarà distinto ed indipendente dal potere esecutivo e legislativo*" (art. IV della Basi).

23. Seppur "*abbandonata al proprio destino già a partire dal 1813, quando prendeva corpo un'alleanza con connotazioni antibaronali ed antinglesi fra corona e borghesia, che trovava un modello più rispondente ai propri interessi nella charte octroyée di Luigi XVIII del '14, concretamente gradita alla monarchia*", così A. Romano, *Presentazione a Costituzione di Sicilia-1812*, Catanzaro, 2000, xlv.

prevalse la soluzione della concessione dell'estensione della costituzione spagnola²⁴, sino alla revisione adattatrice definita il 9 dicembre 1820²⁵.

Gli eventi tuttavia, com'è noto, precipitarono e la Rivoluzione palermitana, che era stata scintilla dell'ampio moto che scosse l'intera Europa, fu repressa con ferocia dalle truppe borboniche comandate dal tenente generale Filangieri.

La Costituzione, seppur resa più moderna e snella (*'decretata il giorno 10 luglio 1848 dal generale parlamento'*), fu condannata, ancora una volta, a divenire reperto storico, strutturata sul modello della monarchia costituzionale 'esclusiva'²⁶, ebbe sorte non dissimile da quella alla quale si richiamava direttamente²⁷.

La spedizione dei mille e la proclamata unita d'Italia fecero prevalere le fagocitanti spinte unitarie piemontesi.

La questione autonomistica, ed in particolare, la concessione di un parlamento regionale separato da quello nazionale, rimane, sebbene presente, in secondo piano: osteggiata da Cavour e Garibaldi prima (che almeno su questo convennero) trovava negli autonomisti siciliani²⁸ la propria pur flebile spinta.

Il 3 agosto 1860, Agostino Depretis, appena nominato prodittatore della Sicilia, estende lo Statuto Albertino alla Sicilia, e ciò ancorché non si fosse ancora prov-

24. Decreto del 7 luglio 1820 'Art. 1. La Costituzione del Regno delle due Sicilie sarà la stessa adottata per lo Regno delle Spagne nell'anno 1812, e sanzionata da Sua Maestà Cattolica nel marzo di questo anno: salvo le modificazioni che la Rappresentanza nazionale costituzionalmente convocata crederà di proporci per adattarla alle circostanze particolari de' reali domini.'

25. Per giungere, poi, a quelli del 1848, quando con forza il movimento rivoluzionario palermitano reclamò la restaurazione costituzionale: "Il voto generale di tutta l'isola è che il generale parlamento adunato in Palermo accomodi ai tempi la costituzione, che, riformata sotto l'influenza della Gran Bretagna nel 1812, i Siciliani non avevano mai cessato di possedere in diritto; le assicurazioni di lord Minto (emissario diplomatico del Governo Britannico n.d.r.) certificano che il re è pronto a riconoscere gli antichi diritti della Sicilia e la sua costituzione del 1812; è idea manifestata dall'universale che a questa costituzione si facciano riforme per adattarla ai tempi; e se le riforme alle quali accenna il rappresentante del governo inglese conducono a tale scopo, certamente la mediazione di lord Minto è accolta da tutti con il massimo piacere".

Sull'influenza del costituzionalismo inglese (anche) sulla Sicilia A. Romano (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua ricezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800*, Milano 1998.

Anche se occorre ricordare come contrari a questa scelta, considerata antistorica ed isolazionista, si mostrarono sia Mazzini (*Ai siciliani. Poche parole di Giuseppe Mazzini*, Londra 20 febbraio 1848) che Cattaneo (*Per la Sicilia*, adesso in C. Cattaneo, N. Bobbio, *Stati uniti d'Italia. Scritti sul federalismo democratico* Roma, 2010), che invitarono i siciliani a chiudere definitivamente con la passata e fugace esperienza costituzionale e ad aprirsi alla prospettiva repubblicana.

26. "La Sicilia sarà sempre Stato indipendente. Il re dei Siciliani non potrà regnare o governare su verun altro paese. Ciò avvenendo sarà decaduto ipso facto. La sola accettazione di un altro principato o governo lo farà anche incorrere ipso facto nella decadenza", così Art. 2.

27. Sulla Costituzione siciliana del 1848, nell'ampia produzione scientifica si veda, tra gli scritti più recenti, M. Morello, *Per la storia delle costituzioni siciliane. Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, in <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/289/0>

28. E tra questi vanno ricordati Filippo Cordova ed Emerico Amari.

veduto ad annetterla formalmente al Regno. Soltanto qualche giorno prima, il 23 giugno, era stato emanato il decreto con il quale si dava avvio alla compilazione delle liste ed alla determinazione dei collegi per l'elezione di un'assemblea di deputati siciliani con suffragio universale e diretto o, in alternativa, per esprimere l'adesione al plebiscito, senza tuttavia fissare la data ed il modo di espressione del voto²⁹.

Il Prodittatore Mordini, appena nominato, procede così alla mera celebrazione del plebiscito, la cui data viene fissata per il 21 ottobre, con ciò scartando definitivamente la possibilità di elezioni del parlamento regionale; tuttavia la prospettiva di collegare la Sicilia alle proposte di Farini non viene definitivamente scartata³⁰.

Si istituisce, così, il 19 ottobre 1860, uno "*straordinario Consiglio di Stato, incaricato di studiare ed esporre al Governo quali sarebbero, nella costituzione della gran famiglia italiana, gli ordini e le istituzioni su cui convenga portare attenzione, perché rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell'unità e prosperità della Nazione Italiana*"³¹.

La Sicilia, ancora una volta, nonostante il profondo mutamento intervenuto, mostra di non voler rinunciare all'autonomia, pur di fronte alle forti spinte correlate alla nascita del nuovo Stato italiano. E lo fa, questa volta, non più volgendo lo sguardo alla 'gloriosa' costituzione del 1812 la cui riproposizione, seppur rivisitata, sarebbe stata improponibile, ma con una proposta originale frutto di un'elaborazione matura di classi dirigenti che intendono cogliere la sfida del nuovo Stato unitario, senza perdere la rinnovata prospettiva dell'autonomia³².

Il "Consiglio di Stato" non assume il carattere di un'Assemblea costituente, ma quello di organo collegiale consultivo. E così il 26 novembre arriva al prodittatore la *Relazione* che, avendo un impianto più avanzato rispetto al progetto di decentramento amministrativo di Minghetti³³, prevede l'istituzione di un Consiglio deliberante elettivo, secondo il sistema di rappresentanza che regge lo Stato, le

29. A Torino, nel frattempo, il Ministro Farini, il 13 agosto 1860, pubblica la nota nella quale si definisce la proposta, a conclusione dei lavori della commissione temporanea di legislazione, di introduzione della ripartizione in regioni dello Stato unitario.

30. In merito si veda nell'ampia letteratura F. Renda, *Introduzione*, in G. Gullo (a cura di), *La Sicilia e l'unità d'Italia*, Soveria Mannelli, 2011, 42 e ss.

31. Del Consiglio, convocato da Mordini, fanno parte 35 esponenti della politica e della cultura siciliana, tra essi spiccano Gregorio Ugdulena, Mariano Stabile, studiosi come Francesco Ferrara e Michele Amari (Emerico Amari rinunciò a partecipare ritenendo l'organismo, in quanto non eletto dai siciliani, frutto di un compromesso) e poi Andrea Guarneri, Isidoro La Lumia, Stanislao Cannizzaro, Vito D'Ondes, nobili come il barone Pisani, il Marchese Vincenzo Torrearsa, il Barone Nicolò Turrisi, il Duca Giulio Verdura. Originariamente se ne prevede la scadenza dopo soli 10 giorni dall'insediamento, poi prorogati di ulteriori 15 giorni.

32. Anche se giova ricordare, sebbene si tratti di circostanza meramente simbolica, che il Consiglio si riunirà nei pochi giorni concessi per l'elaborazione del documento, nella stessa sede dove vide la luce la Costituzione del 1812: la biblioteca del Collegio Massimo di Palermo, oggi Biblioteca regionale.

33. Sul quale si veda G. Ambrosini, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953*, Milano, 1953, 15 e ss.

proviuce e i comuni³⁴, con un Consiglio deliberante elettivo, secondo il sistema di rappresentanza che regge lo Stato, le province ed i comuni³⁵.

Si tratta di uno dei primi documenti ufficiali che delineano puntualmente le basi dello Stato regionale, pur nella prospettiva delineata da Cattaneo della figura dello Stato unificato su base regionale in antitesi con lo Stato nazionale unitario, in guisa da offrire lo strumentario costituzionale che costituirà il fondamento per quello che diverrà, settantacinque anni dopo, lo Statuto autonomistico³⁶.

La prospettata celebrazione delle elezioni del Parlamento, insieme col plebiscito per l'annessione incondizionata all'Italia con Re costituzionale Vittorio Emanuele ed i suoi legittimi eredi, naufragò ben presto, lasciando in vita solo lo strumento plebiscitario che sanzionò l'annessione, senza garanzie di alcun tipo per le aspirazioni autonomistiche³⁷.

Anche in questa occasione l'agognata autonomia dei siciliani non trovò uno Statuto che potesse offrire, in termini puntuali e stabili, la consacrazione delle necessarie prerogative.

34. Cfr. G. Astuto, *Michele Amari e l'Unità d'Italia: annessione e autonomia*, in P. Aimò, E. Colombo, F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Padova, 2014, 22 e ss.

35. Le deliberazioni di questo organo, inoltre, devono avere forza di legge, con competenza esclusiva in materia di lavori pubblici, istruzione, beneficenza e istituzioni di credito, prefigurando l'impianto dello Statuto siciliano. In merito si veda per tutti D. Novarese, *"Prima Regione in Italia". Dai progetti allo Statuto regionale siciliano*, in P. Aimò, E. Colombo, F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea*, *Scritti in onore di Ettore Rotelli*, cit., 235 e ss.

36. Il Consiglio elabora, così, una serie di tesi in forma di articoli, nelle quali si delinea la morfologia dello stato unitario regionale (*"nell'Ordinamento generale del Regno d'Italia la Sicilia formi una delle grandi divisioni territoriali, eh'è necessario abbiano esistenza lor propria — conforme il principio riconosciuto dal Governo di Sua Maestà nel sistema Regionale proposto dal Ministro Farini"*) ed in tale contesto *"la Sicilia come ogni altra di tali Regioni, o grandi divisioni territoriali abbia un Consiglio deliberante elettivo, — ed un Luogotenente nominato dal Re, — conforme il principio adottato dalla Commissione presso il Consiglio di Stato"*).

37. Purtroppo, nonostante l'intuizione di Mordini di trovare il modo di coniugare la tempestiva definizione dell'annessione incondizionata con la non abbandonata prospettiva di rilanciare la proposta autonomistica siciliana (invero poco gradita a Torino), il progetto di statuto regionale siciliano, approvato all'unanimità dai consiglieri di Stato straordinari, rinnarrà lettera morta. Celebrate le elezioni del nuovo Parlamento del gennaio 1861, Minghetti, succeduto a Farini al Ministero degli interni, ritirò i disegni di legge di riforma dell'ordinamento locale e di introduzione di quello regionale. Morto Cavour, il Barone Ricasoli, nuovo primo ministro, soprattutto in ragione della difficile situazione di ordine pubblico riscontrata nel Mezzogiorno, blocca il processo riformatore ed estende al Regno d'Italia l'ordinamento comunale e provinciale del 1859 (legge Rattazzi), sicché — come icasticamente sottolineato — *"prevalsa la concezione centralista dello Stato, si rinunciò definitivamente ad ogni ipotesi di decentramento regionale, e lo statuto siciliano di autonomia, deliberato dal Consiglio straordinario di Stato, fu chiuso a doppia chiave nel cassetto dei sogni svaniti"*, così F. Renda, *storia della Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, III, Palermo, 2003, 975 e ss.

La Sicilia si trova così ad affrontare quella fase che Luigi Sturzo ebbe a definire della “*depauperazione meridionale*”³⁸, la sottrazione di ingenti risorse finanziarie, economiche ed umane congiunta all’assenza dei necessari investimenti³⁹, avviando e consolidando quel divario sociale, economico ed infrastrutturale che giunge incolmato sino ai nostri giorni⁴⁰.

3. Terminata la seconda guerra mondiale, e con essa la parentesi fascista e la stagione di forte accentramento che essa determinò⁴¹, giunse lo Statuto autonomistico: la decisione necessitata di offrire alla Sicilia la differenziazione nell’Unità del Paese viene recepita pedissequamente e senza il necessario coordinamento con l’ordinamento costituzionale, salvo, in un secondo momento, a determinarne un adeguamento forzato e strisciante⁴².

Lo Statuto, frutto di una peculiare congiuntura storica⁴³, pur con pregevoli intuizioni che introducono originali soluzioni organizzative, è elaborato dai consultori secondo una concezione elitaria che non individua una precisa collocazione per la cittadinanza e l’esercizio degli istituti partecipativi (quali il referendum, le proposte di legge di iniziativa popolare etc., le quali, come noto troveranno spazio nella Costituzione), incentrato sui rapporti tra Regione e Stato e sui rapporti tra gli organi regionali. Non va dimenticato, in tal senso, che la Consulta viene nominata dal Governo nazionale ed istituita presso l’Alto Commissario per la Sicilia, che la presiede di diritto.

38. L. Sturzo, *La Regione nella Nazione* (1949), adesso in L. Sturzo, *Opera Omnia*, XI, Bologna 1974, 7.

39. Si vedano in merito, anche per più puntuali analisi del contesto socio-economico regionale, le considerazioni di O. Cancila, *L’economia siciliana dal Fascismo alla Ricostruzione*, in Aa. Vv., *L’autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 163 e ss.

40. Già nel 1876 Franchetti sottolinea la necessità di realizzare in Sicilia ingenti investimenti statali in strade e ferrovie, che se non possono condurre l’Italia a ‘*cadere nel disavanzo*’, impongono di usare in favore della Sicilia ‘*tutte le forze di cui dispone*’, così L. Franchetti, S. Sonnino, *L’inchiesta di Franchetti e Sonnino. La Sicilia nel 1876*, con intr. di P. Grasso, Palermo, 2004, 156 ss.

41. Per una ricostruzione di quel contesto si veda M. Saija, *Note sul sistema politico in Sicilia. Dagli ascari di Giolitti ai gerarchi di Mussolini*, in Aa. Vv., *Potere e società in Sicilia nella crisi dello stato liberale*, Catania 1977, 301 e ss.

42. Un cammino autonomistico lungo quasi quanto il tempo che ci separa dallo sbarco dei Mille a Marsala, nel corso del quale, tra spinte innovative e conservatrici, la vocazione millenaria dei siciliani all’autonomia – come un fiume dal fluire impetuoso in alcuni momenti e per lungo tempo carsico, in una sorta di processo per approssimazioni successive – ha consentito di conseguire il coronamento del riconoscimento costituzionale nell’Italia repubblicana.

43. Opportunamente si sottolinea, sul piano storico, che senza la scelta compiuta nel 1944 dai comandi alleati di imporre al governo Badoglio la nomina di un Alto Commissario per la Sicilia di origine siciliana, non militare e di indiscussa ispirazione autonomista, molto difficilmente si sarebbe assistito alla nascita dello Statuto autonomista siciliano, in tal senso F. Renda, *I caratteri speciali di uno statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell’autonomia siciliana*, in Aa. Vv., *L’autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 1993, 340.

Se appare indiscutibile l'esigenza di porre un freno alle spinte separatiste del *Movimento per l'Indipendenza della Sicilia*, una classe dirigente giovane e determinata, tuttavia, riuscì ad incunearsi sul versante dello scontro e massimizzare il risultato autonomistico per i siciliani trovando autorevoli mentori in Sturzo ed V.E. Orlando, e rilevanti sponde politiche nei partiti nazionali, ma anche nella moribonda monarchia⁴⁴.

Va riconosciuto il ruolo centrale svolto dalla Commissione preparatoria che ebbe il compito di elaborare il testo preparatorio su incarico dell'Alto Commissario⁴⁵, composta da esponenti politici e tecnici esperti di diritto⁴⁶, ai quali si deve l'elaborazione del progetto dell'impianto fondamentale del testo statutario.

Lo Statuto approvato dalla Consulta regionale siciliana⁴⁷ si incentrò su due cardini fondamentali: quello riparazionista, con la previsione di strumenti di 'risarcimento' per i danni provocati alla Sicilia dalle politiche centralista dei governi di Roma, e quello dell'autosufficienza finanziaria⁴⁸.

Oggi, una rilettura dello Statuto siciliano passa per quel processo di riforma che ha visto, dapprima, modificare il Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la 'costituzionalizzazione' del c.d. federalismo amministrativo e l'introduzione della nuova forma di governo e del sistema elettorale regionale (leggi costituzionali

44. Per una più ampia ricostruzione del complesso contesto storico si vedano. S.M. Ganci, *L'autonomismo siciliano nello Stato unitario*, in Aa.Vv., *La Sicilia e l'unità d'Italia*, vol. I, Milano, 1962, 240 e ss.; D. Novarese, *Federalismo e regionalismo nel dibattito siciliano degli anni 1848-61*, in A. Trova, G. Zichi (a cura di), *Cattaneo e Garibaldi. Federalismo e Mezzogiorno*, Roma, 2004, 71 e ss.

45. La 'Commissione Salemi' fu nominata con decreto dell'Alto Commissario dell'1 settembre 1945 e si insediò il successivo 22 settembre 1945, tenne 23 sedute.

46. Tra questi, ben quattro professori dell'Ateneo palermitano: Giovanni Salemi, che ne fu il Presidente e principale animatore, Giovanni Baviera, Franco Restivo e Paolo Ricca Salerno, un contributo assai rilevante fu offerto anche da Gaspare Ambrosini che si era ivi formato e che collaborò, come si avrà modo di rilevare, ai lavori della Commissione incaricata dall'Alto commissario. Sulla posizione di dare uno Statuto alla Sicilia si trovano i diversi esponenti della politica siciliana: liberali come Vittorio Emanuele Orlando ed Enrico La Loggia; cattolici come Salvatore Aldisio, Bernardo Mattarella, Giuseppe Alessi, Silvio Milazzo; marxisti come Giuseppe Montalbano, Girolamo Li Causi, Mario Mineo, il quale ebbe un ruolo anche nella prima Assemblea regionale. Essi convennero tutti sulla necessità di offrire alla Sicilia un presidio di livello costituzionale che tuttavia si ispirasse alle precedenti costituzioni siciliane e ciò – come si vedrà – anche per creare un'alternativa alle tesi degli indipendentisti.

47. I lavori della Consulta regionale siciliana sono pubblicati nei quattro volumi *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Palermo, 1973, così ripartiti: I *Saggi introduttivi*, con contributi di G. Giarrizzo, G. Salemi e A. Baviera Albanese, II *Atti delle prime quattro sessioni*, il III *Atti della quinta sessione*, il IV *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*. Per una ricostruzione delle fasi salienti della genesi dello Statuto siciliano si veda recentemente C. Tramontana, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Stato siciliano*, in A. Ruggeri, G. Verde, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, 2012, 3 e ss.

48. Così definita da F. Renda, *Storia della Sicilia*, cit., 1287, "dell'autonomia intesa come esercizio nell'isola di tutte o quasi tutte le funzioni svolte dallo Stato in campo nazionale, senza modificare o modificare il meno possibile l'organizzazione dello Stato medesimo".

nn. 2 e 3 del 2001) e poi con l'avvento – sotto la spinta della ragion partitica, più che di un compiuto ed articolato processo di revisione costituzionale – del c.d. federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009).

Nonostante siano, ormai, decorsi quindici anni dalla richiamata riforma costituzionale del 2001, restano allo stato embrionale – e sembrano addirittura abbandonati – i tentativi dell'Assemblea regionale siciliana di proporre al Parlamento nazionale una complessiva revisione statutaria conseguente alla legge costituzionale del 2001⁴⁹ ed all'inveramento del federalismo fiscale⁵⁰.

Anche se, tra le modifiche sostanzialmente introdotte allo Statuto nelle more di decisioni legislative, e direttamente con sentenza da parte della Corte costituzionale, va annoverato il recente adeguamento del regime di controllo delle leggi regionali siciliane. Con la nota sentenza n. 255 del 2014, infatti, il Giudice delle leggi ha esteso, come già avvenuto per le altre Regioni speciali, il procedimento di

49. Sulla questione della revisione dello Statuto regionale in correlazione con le riforme costituzionali si v. G. Corso, *Riforma dello Statuto siciliano e riforma costituzionale*, in F. Teresi (a cura di), *Cinquanta anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1997, 243 e ss.; F. Teresi, *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 187 e ss.; G. Verde, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, in <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf>; A. Piraino, O. Spataro, *Sicilia*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 331 e ss. e, più recentemente, S. Pajno, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.osservatorioaic.it, 1/2015, 18 e ss.

Più in generale, sul rapporto tra riforma costituzionale del 2001 ed autonomia differenziata, nell'ampia letteratura, tra i primi commenti si ricordano v. G. Pastori, *La nuova specialità*, in *le Regioni*, 3/2001 487 e ss., F. Salvia, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Dir. soc.*, 4/2002, 451 ss.; A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo v (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *le Regioni*, n. 2-3/2003, 357 e ss., è, più recentemente, S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, 4993 e ss.; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2009; A. D'atena, *Diritto Regionale*, Torino 2013, 267 e ss., e G.F. Ferrari, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 2, 1940 e ss. ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti.

Le proposte di revisione dello Statuto, elaborate dall'Assemblea regionale siciliana, sono pubblicate in Assemblea Regionale Siciliana, *Verso il nuovo Statuto della Regione*, I e II, Palermo, 2005, che riporta anche l'ultima proposta di revisione organica del testo successiva alla riforma costituzionale del 2001. Sulle molteplici ambiguità che, soprattutto nella forma di governo connotano quel progetto, si rinvia alle condivisibili analisi critiche di A. Saitta, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Le istituz. del federalismo*, 2/2005, 225 e ss., mentre con riguardo a talune proposte di revisione di alcune disposizioni sulle dimissioni del Presidente della Regione presentate nel 2009 da parlamentari nazionali si v. G. Lauricella, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Milano, 2009, 139 ss.

50. Al riguardo, oltre ai contributi più recenti richiamati nella nota precedente, cfr. F. Palermo, M. Nicolini, *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012; G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013; S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, nonché al già citato mio contributo *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, cit., 769 ss.

controllo sancito dall'art. 127 Cost⁵¹, in applicazione della clausola «di maggior favore» contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tornando alla genesi della testo va ricordato che, ispirandosi alla ricostruzione teorica di Gaspare Ambrosini dello 'Stato regionale'⁵², i Padri dell'Autonomia, pur in assenza di un sicuro riferimento costituzionale (i lavori per la redazione della Costituzione erano allo stato germinale), guardarono alle esperienze più ardite di regionalismo del tempo, facendo divenire lo stesso Statuto regionale modello e riferimento istituzionale.

All'elaborazione dello Statuto un assai rilevante contributo venne offerto dalla giuspubblicistica siciliana: a partire da V.E. Orlando, passando per il già ricordato Gaspare Ambrosini, a Giovanni Salemi e Dante Majorana – rispettivamente professori di diritto amministrativo nelle Università di Palermo e Catania – che ne furono protagonisti, sino ai giovani Franco Restivo e Mario Nigro (il quale, seppur non siciliano, a Messina svolgeva l'attività di assistente), che collaborarono alla elaborazione ed alla stesura dei testi.

51. Sulla nota pronuncia del Giudice delle leggi v. E. Rossi, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *le Regioni*, 2/2015, 473 ss.; G. D'Amico, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema delle impugnazione delle leggi siciliane*, ivi, 484 ss.; G. Chiara, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in www.forumcostituzionale.it 1/2015; M. Manganaro, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2016, II (Estratto); S. Pajno, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, cit., 11 e ss., a compendio della dottrina citata sia permesso, infine, richiamare le mie riflessioni sulla sentenza in *Un supplemento di responsabilità per l'autonomia*, in *la Sicilia*, 13 novembre 2014.

Sulla precedente ord. n. 114 del 2014 con la quale la Corte stessa aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale delle norme dello Statuto in merito v. A. Ruggeri, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in www.consultaonline.it; G. Moschella, A. Ruggeri, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, ivi; F. Giuffrè, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana" (commento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014)*, in www.federalismi.it, n. 10/2014.

52. Tra i diversi contributi si veda G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1945, ma già dello stesso, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubb.*, 1933, 93 ss.

Come noto, secondo la teorizzazione dello Stato regionale, la regione costituisce non già un'entità semplicemente amministrativa che lo Stato può riconoscere, modificare o anche sopprimere in corrispondenza di una propria visione degli interessi generali, ma un'entità politica, avente una propria individualità ed una propria volontà, con un diritto all'esistenza che lo Stato non può sopprimere senza violare la Costituzione cui quel diritto è riconosciuto.

Sull'incidenza del contributo teorico di Maestro di Favara si vedano per tutti U. De Siervo, *Ambrosini e la configurazione delle regioni nella Costituzione*, e G. Tarli Barbieri, *Gaspare Ambrosini e la nascita dell'autonomia regionale siciliana*, in F. Teresi, *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, Palermo, 2001, rispettivamente 13 e ss. e 33 e ss.

Accanto all'istituzione dell'Alto Commissariato per la Sicilia, carica alla quale fu nominato Salvatore Aldisio⁵³, si prevedeva la costituzione della Consulta regionale siciliana, la cui composizione passò presto da 9 a 45 membri⁵⁴, manifestando una tendenza, poi consolidatasi, alla dinamica espansiva degli organi collegiali, solo di recente invertita per le esigenze, divenute prioritarie, in termini probabilmente abnormi, di contenimento della spesa degli organi rappresentativi⁵⁵.

Si realizzava così l'auspicio dell'ormai anziano V. E. Orlando che, sebbene teorico prima, e dopo protagonista politico dello Stato unitario, ebbe un ruolo di vero e proprio promotore dell'autonomia regionale siciliana, e ciò nonostante egli non abbia formalmente partecipato ai lavori preparatori della Consulta regionale.

Sulla nascita dell'autonomia siciliana l'Orlando, sebbene tale profilo non sia ancora emerso con giusto nitore dall'ampia pubblicistica sia giuridica che storica in materia, svolse quindi un ruolo pregarante, e ciò sia in termini diretti che indiretti.

Nel primo senso, già a Palermo, nel delineare il modello di Regione autonoma con la relazione che tenne il 5 luglio del 1944 alla Società siciliana di Storia Patria, appena un mese dopo della liberazione di Roma da parte degli alleati e ad un anno di distanza dallo sbarco in Sicilia. Il Maestro, in quell'occasione, prospettava con la forza del teorico del diritto pubblico e dello statista: *«una Sicilia autonoma in un'Italia madre comune e ad essa saldamente unita»*⁵⁶. Emerge chiaramente un pro-

53. Sul contributo di Salvatore Aldisio alla fase genetica della Regione v. G. Tarli Barbieri, *La Democrazia cristiana e la contrastata nascita dell'Autonomia regionale*, in G. Costa, C. Naro (a cura di), *Salvatore Aldisio. Cristianesimo e democrazia nell'esperienza di un leale nel movimento cattolico siciliano*, Caltanissetta-Roma, 1999, 194 e ss.

54. Avvenuta con il R.D.L. 18 marzo del 1944, n. 91 che tuttavia prevedeva che essa fosse composta da soli 9 membri, divenuti poi 44 con il D.P.C.M. 31 gennaio 1945, sul quale v. 117 A. Baviera Albanese, *L'istituzione ed il funzionamento dell'Alto Commissariato.*, in Aa.Vv., *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945), I, Saggi introduttivi*, Palermo, 1972, 181 e ss.

55. Come noto, l'ultimo intervento di modifica dello Statuto regionale siciliano, approvato con l. Cost. 7 febbraio 2013, n.2 in linea con analoghe modifiche che hanno ridotto la composizione delle assemblee elettive e gli esecutivi di regioni e comuni, ha diminuito da 90 a 70 i componenti a partire dalla XVII legislatura (e quindi al termine di quella corrente). Sulla legge costituzionale di modifica dell'art. 3 dello Statuto v. A. Fusco *Le 'alterne vicende' della modifica all'art. 3 dello Statuto siciliano*, in www.giurcost.org.

56. V.E. Orlando, *Discorso alla Società di Storia Patria*, Palermo, 9 luglio 1944 in *Risorgimento liberale*, n. 39, 15 luglio 1944. Sono parole pronunciate da Orlando, a poco più di un mese dalla liberazione di Roma, nella sua Città dove giunge con un aereo messo a disposizione dagli americani. L'incontro è organizzato dai partiti del Comitato di liberazione nazionale, vi partecipano quasi 150 sindaci ed il Cardinale Arcivescovo di Palermo, Orlando se afferma con vigore le necessità storiche che debbono indurre a riconoscere una speciale autonomia alla Sicilia, manifesta una ferma presa di distanza dal separatismo, riprendendo peraltro un messaggio da lui inviato ai siciliani già il 18 agosto del 1943. In merito si veda M. Ganci, *Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, 1991, 40.

Per una ricostruzione dello straordinario contributo teorico del Maestro si vedano, nell'ampia dottrina per un richiamo completo ad essi si rinvia, M. Fioravanti, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, Aa.Vv., *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Soveria Mannelli, 2002, 17 e

getto istituzionale e politico di presenza della Sicilia nell'Italia unita, in un contesto che vedeva l'Isola autonoma, ma non sganciata dall'Italia, sul quale il già anziano statista si impegnò con rinnovato attivismo⁵⁷.

Un chiaro rifiuto delle proposte di separatismo, quindi, talora sfociate in gravissimi atti di violenza, ma anche un'altrettanto forte affermazione dell'autonomia che superava il concetto di autarchia⁵⁸.

Ed in questo senso le idee di Orlando convergevano con le tesi più risalenti di Don Sturzo, nonostante le antiche divergenze tra i due nella concezione dell'organizzazione dello Stato. Una decisa posizione di Orlando a tutela della speciale autonomia della Sicilia si rinviene, altresì, anche dopo che lo Statuto entrò in vigore, nella difesa delle prerogative dell'Alta Corte per la Regione siciliana⁵⁹.

ss. e A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2009, 287 e ss., S. Cassese, *Auf der gefährlichen Strasse des öffentlichen Rechts. La "rivoluzione scientifica" di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2-2011, 305 e ss., e, da ultimo, A. Luongo, *Lo "Stato moderno" in trasformazione*, Torino, 2013, 47 e ss.

57. A questo riguardo vanno menzionati gli incontri con esponenti di spicco del nascente Movimento separatista, agevolati anche dai risalenti rapporti personali tra l'Orlando e Finocchiaro Aprile, ed è quest'ultimo che ne dà conto nel corso del congresso del Movimento indipendentista a Taormina tra il 20 ed il 22 ottobre del 1944. Le risultanze del suo intervento sono adesso rinvenibili nei rapporti dei Reali Carabinieri pubblicati nel recente volume di A. Battaglia, *Separatismo siciliano: I documenti militari*, Roma, 2015, 113. Nel corso della relazione conclusiva a quel convegno il Finocchiaro Aprile, pur senza rivelarne i contenuti per motivi di riservatezza, accenna al lungo incontro avuto a Palermo con l'Orlando, proprio qualche giorno prima, sul tema dell'autonomia regionale.

Il Movimento indipendentista siciliano, dopo un lungo periodo di sostanziale irrilevanza, sembra oggi avere nuove spinte, ancorché risultino presenti diverse anime che oscillano tra l'autonomismo e quelle che puntano più decisamente all'autodeterminazione, se ne può avere una panoramica nella recente ricerca condotta dal Centro di documentazione delle lotte sociali dell'Università di Palermo pubblicata nel volume E. Di Piazza, S. Giampino (a cura di), *La Sicilia tra autonomia e indipendenza*, Palermo, 2015.

58. Sul tema, si veda L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in in P. Aimo, E. Colombo, F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea, Scritti in onore di Ettore Rotelli*, cit., 199 e ss., il quale sottolinea come nel clima dell'immediato dopoguerra, 'autonomia' torna ad essere "d'un tratto una delle parole-chiave del lessico politico, con la quale non è possibile ora non confrontarsi seriamente (tra i primi ad accorgersene, com'è noto, è proprio Romano, che nell'aprile del '45 dedica al lemma una lunga, densa voce del suo Dizionario)", per la sensibilità dei più, tuttavia, "è pacifico che la nozione non possa assurgere a categoria fondativa del nuovo Stato: prova ne sia che per un lungo tratto il linguaggio dei costituenti la impiega cumulativamente ad autarchia, e non in alternativa a quest'ultima" (212).

59. Si veda al riguardo, sulla strenua difesa dell'organismo di giustizia costituzionale istituito dallo Statuto, il discorso seduto al Senato nella seduta del 27 gennaio 1949 sul d.d.l. "Orme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale" adesso in V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, a cura di F. Grassi Orsini, Roma, 2002, 830. In merito v. anche A. Mangano, *Intervista allo storico Francesco Renda: Vittorio Emanuele Orlando e la soppressione dell'Alta Corte in Sicilia* (www.vittorioemanueleorlando.it) come contributo scientifico in occasione del Convegno di Studi V.E. Orlando a 150 anni dalla sua nascita organizzato dall'Assessorato regionale dei Beni culturali e dell'Identità siciliana e dalla Società Siciliana per la Storia Patria.

La concezione orlandiana di una Sicilia connotata da forte autonomia politica e non solo amministrativa, e pur sempre legata all'Italia⁶⁰, diviene così la linea seguita nei lavori preparatori dello Statuto sino alla sua approvazione e patrimonio della maggior parte delle forze politiche.

Questa linea, che sarà condivisa con decisione dalla classe dirigente democristiana e dallo stesso De Gasperi, troverà il principale interprete nel suo allievo e successore nella cattedra di diritto amministrativo a Palermo, Giovanni Salemi⁶¹, ma anche nel contributo offerto ai lavori della Consulta dal figlio di V.E. Orlando, Carlo⁶².

Il 15 maggio del 1945, esattamente un anno prima della data nella quale entrerà in vigore lo Statuto regionale, la Consulta vota – su proposta proprio di Carlo Orlando – per l'istituzione di una Commissione consultiva che avrebbe dovuto elaborare uno schema di Statuto da sottoporre alla Consulta medesima, la quale non riusciva a trovare una sintesi per approvare il testo dello statuto. Come ricordato, l'1 settembre 1945, rientrato a Palermo dopo un burrascoso Consiglio dei Ministri, nel corso del quale emersero notevoli resistenze sulla nascente autonomia siciliana, Aldisio nomina la commissione che lavorerà sotto la guida del Salemi⁶³.

I progetti di Statuto presentati furono molteplici e con variegate soluzioni⁶⁴, ma, come ricordato dallo stesso Salemi, una grande influenza esercitarono: *“il rapporto*

60. Orlando (che chiamato a far parte dell'Alta Corte, ma non accettò per fare posto a Sturzo), sarà poi protagonista di quegli anni cruciali per la nascita della Regione anche per i rapporti che aveva con i separatisti, in particolare con Camillo Finocchiaro Aprile, ma anche attraverso suo figlio Carlo, Presidente della Camera di commercio di Palermo e di Unioncamere Sicilia e consultore, il quale prese parte alla Consulta come esponente del partito liberale rappresentandone appieno la posizione, sarà successivamente un difensore estremo dell'Alta Corte quando si porrà il problema di incompatibilità di quest'ultima con il sistema unitario di giustizia costituzionale.

Nel gennaio del 1946, proprio nel momento in cui si sta arrivando alla definitiva approvazione dello Statuto ed appare quindi necessario chiudere un accordo con la parte non belligerante del movimento separatista affinché se ne provocasse una frattura interna, Vittorio Emanuele Orlando insieme a Romita, forte anche dei rapporti con Finocchiaro Aprile, incontra a Roma i separatisti confinati a Ponza, per convincerli ad abbassare il livello dello scontro ed accettare la soluzione politica dello Statuto.

61. Sulla profilo scientifico di G. Salemi, v. G. Speciale, *Salemi, Giovanni*, in in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletto, *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, II, cit., 1771-71.

62. Carlo Orlando (1898-1976) rivestì la carica di Presidente della Camera di commercio di Palermo dal 1943 al 1946 e sedeva nella Consulta regionale in rappresentanza dell'Unione regionale delle Camere di commercio, designato dal Partito liberale, fu tra gli esponenti dell'Organo assembleare con posizioni più filo-autonomistiche.

63. La Commissione consultiva viene istituita con decreto dell'Alto Commissario dell'1 settembre 1945.

64. Come precisa A. Romano, *Lo Statuto regionale Siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano*, in <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3653916.pdf>, 396, i lavori della Commissione si svolsero lungo poche sedute, tra il 27 ottobre ed il 7 dicembre 1945, ponendo a base del dibattito il progetto di «autonomia ristretta» elaborato (su incarico dallo stesso prof. Salemi e gli altri tre progetti presentati: quello del demolaburista Giovanni Guarino Amella, contraddistinto “da una competenza legislativa esclusiva con la riserva di talune ma-

*del Consiglio di Stato straordinario di Sicilia del 60', i progetti Farini-Minghetti del 60'-61' sull'ordinamento del nuovo Regno d'Italia, le norme del Commissariato Civile istituito in Sicilia del 96', sono sembrati strumenti validissimi per intendere e valutare meglio la problematica, i caratteri generali e le esigenze manifestatesi nell'immediato dopoguerra e porre nella giusta luce le realizzazioni attuate nel 1943-1945*⁶⁵.

terie espressamente enumerate allo Stato e un'autonoma potestà impositiva", un secondo d'ispirazione socialista, elaborato da Mario Mineo e sul quale convergevano le posizioni dei comunisti guidati da Li Causi "favorevoli a un meridionalismo d'impianto gramsciano" ed un terzo, presentato dal duca Carlo Avarna di Gualtieri, che faceva parte del movimento per l'Autonomia per la Sicilia nel quale militavano anche Gaetano Martino, che sarà ministro degli esteri nonché uno dei padri dell'UE, e Carlo Stagno D'Alcontres sul quale risultavano tangibili le influenze del movimento indipendentista guidato da Finocchiaro Aprile (sul quale M. Saija, A. Villani, *Gaetano Martino*, Sovaria Mannelli, 2011), e del quale rappresentava il «programma minimo», caratterizzato principalmente dalla pretesa extraterritorialità doganale dell'isola da costituire in «zona franca».

A questi si aggiungevano: lo «Schema di progetto per l'Autonomia della Sicilia», redatto da Vincenzo Vacirca, della Federazione socialista siciliana, già presentato all'AmGoT all'inizio del 1944, che proponeva di costituire la Sicilia in Regione autonoma, con uno schema di Statuto redatto da una Costituente elettiva, nonché quello di matrice demolaburista elaborato dal filosofo del diritto dell'Università di Messina, Enrico Paresce, poi più volte membro del Governo statale (sul quale v. M. La Torre, *Paresce, Enrico*, in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletta, *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, 2013, 1510-12. Alla stesura del progetto Paresce appunto collaborò il giovane Mario Nigro. Lo stesso Paresce riferisce del significativo contributo offerto da M. Nigro, al tempo assistente di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Messina, ai lavori preparatori (studiando "accuratamente gli istituti autonomistici di Spagna Germania e Austria redigendo quadri sinottici."), così E. Paresce, *Importanza delle autonomie regionali*, in *Ricostruzione*, 11 aprile 1945.

Sulla peculiare figura scientifica di M. Nigro, v. per tutti A. Meniconi, *Mario Nigro, un profilo biografico*, e S. Cassese, *Mario Nigro, lo studioso e l'opera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, n.2, rispettivamente 629 e ss. e 685 e ss.

Il contributo alla stesura del testo statutario di Franco Restivo, giovane docente di diritto Pubblico all'Università di Palermo, come meglio si preciserà, andò ben oltre le funzioni di Segreteria della Commissione, spingendosi ad un ruolo di proposizione e redazione di quelle che sarebbero divenute le norme dello Statuto.

65. G. Salemi, *Prefazione*, in Aa.Vv., *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, I, *Saggi introduttivi*, cit., XII. Ricorderà il Salemi: "lo studio, affidato senza alcun indirizzo alla Commissione, fu di particolare gravità per l'abbondanza e la varietà del materiale, sin da allora per diverse vie formatosi sull'autonomia. La commissione non poté giovare delle ricerche sistematiche della Sottocommissione per le autonomie locali (istituita presso il Ministero della Costituente col decreto legislativo 31 luglio 1945, n.435), la quale poté arricchirsi del lavoro di due sotto-commissioni per le Regioni e per le Amministrazioni locali. Ciò dipese non solo dalla tardiva conclusione (nel giugno del 1946) del lavoro di queste Commissioni, ma anche dalla brevità del termine, (Aldisio diede 45 giorni alla commissione, per definire lo schema di Statuto, poi prorogato per altri trenta giorni) assegnato alla Commissione altocommissariale col decreto di nomina. Lo studio si rese ancora più arduo in conseguenza delle incertezze sugli elementi essenziali della emananda Costituzione dello Stato".

Il lavoro di redazione del progetto di Statuto risultò molto complesso, proprio perché non aveva un testo costituzionale al quale riferirsi, "pertanto la Commissione per costruire il piano organico e per tenere una guida ai propri lavori si sentì necessariamente indotta a porre in primo luogo un sistema di principi fondamentali atti a rilevare le esigenze e la volontà del popolo siciliano", Id., *Lo Statuto*

La Commissione per lo Statuto, come ricordato presieduta dal professor Giovanni Salemi (che subentrò quasi subito ad Alfredo Mirabile), era composta da 9 membri dei quali: sei di estrazione politica⁶⁶ e tre docenti dell'Università di Palermo: oltre allo stesso Salemi, Franco Restivo⁶⁷ e l'economista Paolo Ricca Salerno⁶⁸.

L'obiettivo era quello di elaborare un progetto di Statuto che sancisse autonomia legislativa, amministrativa ed economica dell'isola da proporre alla Consulta regionale ed al Governo centrale.

La Commissione per il progetto di statuto doveva restare in carica per 45 giorni, ma i lavori, più complessi del previsto, proseguirono dal 22 settembre sino ai primi di dicembre del 1945 e procedettero con una commissione quasi dimezzata: Salemi, Restivo, Montalbano e Mineo svolsero infatti il principale lavoro, ad essi, in un secondo momento, si aggiunse La Loggia quando fu necessario scrivere gli articoli della parte finanziaria (artt. 35-38) e che subentrò ad Orlando, anch'egli liberale, facendo prevalere l'approccio *riparazionista* sulla proposta di Mineo⁶⁹.

della Regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza, in Aa.Vv., *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, I, Saggi introduttivi, cit., 122 e ss.

66. Ed, in particolare: Pasquale Cortese (DC), in sostituzione di Giuseppe Alessi (DC), Giovanni Guarino Amella (Partito del Lavoro), Mario Mineo (PSIUP), Giuseppe Montalbano (PCI), Enrico La Loggia (PLI) in sostituzione di Carlo Orlando (PLI), come ricordato figlio di V.E. Orlando ed esponente dello stesso partito e lo stesso Alfredo Mirabile (Pd'A).

67. Franco Restivo, allievo di Ambrosini, già nella relazione al Congresso regionale della D.C. del 1944, tenutosi ad Acireale su "*Autonomia siciliana e ordinamento regionale*", esprime i "*criteri ispiratori dello Statuto siciliano, alla cui elaborazione egli dette un contributo essenziale come segretario della 'Commissione Salemi'*" "contrastando, per un verso, le spinte indipendentiste, ma soprattutto quelle centraliste, individuate quali ostacoli pervasivi alla nascita di una Regione "forte", ben lungi dagli schemi del decentramento amministrativo, in tal senso G. Tarli Barbieri, *Gaspere Ambrosini e la nascita dell'autonomia regionale siciliana*, cit. 36-37. Come opportunamente sottolineato, infatti, il regionalismo per Restivo va considerato quale strumento organizzativo in grado di aumentare il carattere democratico dello Stato, e ciò tramite la "*partecipazione degli individui alla cosa pubblica*" anche "*in rapporto ad istituzioni che riflettano in modo più immediato gli interessi di ciascuno e la sua capacità di valutazione*", così S. Pajno, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.osservatorioaic.it 1/2015, 3 il quale richiama testualmente il pensiero del futuro Presidente della Regione, precisando altresì che "*il valore dell'articolazione territoriale e autonomistica del potere pubblico è letto da Restivo non tanto o non solo in chiave garantista, secondo l'impostazione che, nel medesimo turno di tempo, si riscontra anche in Assemblea costituente, ma soprattutto in ragione delle sue virtù democratiche*".

Più in generale sulla figura di studioso di Restivo, v. sempre S. Pajno, *Franco (Francesco) Restivo*, alla voce in in I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletto, *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, 2013, 1673-74.

68. Sul contributo dell'economista P. Ricca Salerno si v. A. Li Donni, *La presenza di Paolo Ricca Salerno nelle istituzioni siciliane*, in *Storia del pensiero economico*, 2006, II, 81 e ss.

69. G. Giarrizzo, *Sicilia politica 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale.*, in Aa.Vv., *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, I, Saggi introduttivi, cit., 104 e ss.

Il 23 dicembre 1945 la Consulta approva, nell'Aula Martorana di Palazzo Comitini⁷⁰, il progetto di Statuto che, esaminato dal Governo viene trasmesso, senza relazione, alla Consulta nazionale. In questo contesto, anche a causa del forte dibattito che il testo determinò sia all'interno della stessa Consulta nazionale che all'esterno, interviene nuovamente Orlando che, il 18 aprile 1946 chiede ed ottiene da De Gasperi l'assicurazione ufficiale che, dopo l'esame della Consulta, il progetto sarebbe tornato al Consiglio dei Ministri e la Sicilia avrebbe così avuto la sua autonomia prima delle elezioni per la Costituente⁷¹.

La promulgazione dello Statuto giunge il 15 maggio 1946⁷², il 20 aprile 1947 si celebrano le prime elezioni dell'Assemblea regionale siciliana ed il 25 maggio successivo si insedia il primo Parlamento regionale⁷³.

L'esperienza delle prime legislature costituisce la fase più innovativa dell'Istituto regionale e ciò, non solo per la spinta politica determinata dall'avvio della stagione autonomistica, per l'incalzante attività dell'Alta Corte la cui fine è nota⁷⁴, ma anche per i massicci investimenti connessi al Piano Marshall⁷⁵, solo in una prima fase sostituiti dal consolidamento del flusso del contributo di solidarietà nazionale di cui all'art. 38 dello Statuto⁷⁶.

70. Sala nella quale si è tenuto il Convegno di cui si raccolgono gli atti in questo volume.

71. G. Giarrizzo, *op. ult. cit.*, 98.

72. Lo stesso giorno dell'emanazione dell'enciclica di Leone XIII, *Rerum Novarum*, e per espressa volontà degli esponenti della Democrazia cristiana del tempo (circostanza riferitami personalmente dal Sen. Giuseppe Alessi).

73. Quel che certamente i siciliani che hanno combattuto per l'autonomia non si attendevano è che una volta consacrata al massimo livello formale e sostanziale, essa venisse progressivamente ed incessantemente svuotata dall'assenza o dalla portata riduttiva delle norme di attuazione dello Statuto imposte dal Governo dello Stato, dalle pronunce della Corte costituzionale, dall'invasivo legislatore nazionale, prima, e comunitario dopo e dall'insipido legislatore regionale che poche volte ha saputo interpretare appieno le forti potenzialità statutarie.

74. Sulle vicende che hanno accompagnato la nascita e "l'ibernazione" dell'Alta Corte per la Regione siciliana v. nell'ampia letteratura G. Guarino, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, 681 e ss.; P. Virga, *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 83 ss.; F. Teresi, *Regione Sicilia*, voce in *Enc. dir.*, Milano, 1988, XXXIX, 410-11; G. Lauricella, *L'Alta Corte per la Regione siciliana*, Palermo, 1988; A. Pensavecchio Li Bassi, *Regione Sicilia*, voce in *Enc. giur.*, Roma, 1991, XXVI, 15.

75. In merito, per più ampie considerazioni, si veda A. Caruso, *Il piano Marshall e la Sicilia*, Torino, 2013.

76. Nella teorizzazione del Salemi la Regione veniva qualificata come ente autonomo che "innova sull'ordinamento costituzionale dello Stato... sorge, si modifica, si estingue secondo la costituzione. Ha, in altri termini una disciplina costituzionale, che la fa assurgere, rispetto alla costituzione, ad una posizione di primaria importanza, di gran lunga superiore a quella di ogni altro ente pubblico, territoriale od istituzionale", così l'A., *Natura giuridica della Regione*, in *Il diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, 55.

4. Una sfida all'oblio della specialità siciliana in atto è sicuramente posto dalla recente revisione costituzionale che incide profondamente sull'ordinamento regionale.

Sembra utile ricordare che il testo del d.d.l. di riforma costituzionale presentato al Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014, prevedeva l'immediata omologazione tra Regioni ordinarie e speciali⁷⁷.

In particolare, l'art. 33, comma 13, del d.d.l. costituzionale – e tra le disposizioni transitorie – nella sua prima versione sanciva⁷⁸ che le norme della legge di riforma costituzionale si applicassero “*anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti*”, in guisa da determinare, sul piano delle competenze legislative, la sostanziale ed unilaterale⁷⁹ equiparazione delle Regioni ad autonomia

77. Anche se di tale profilo nessuna menzione è stata fatta nella conferenza stampa susseguente. Cfr. *Conferenza stampa al termine del Consiglio dei Ministri* n. 10 del 31 marzo 2014 in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/Audiovisivi/dettaglio.asp?d=75282>

78. Almeno così il testo consultabile l'1 aprile 2014 dal sito della Presidenza del Consiglio. Tali questioni sono state ampiamente trattate nell'incontro, organizzato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sul tema “*Le Regioni e le riforme costituzionali*”, tenutosi a Roma, nell'Aula dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati, il 14 aprile 2014. La posizione comune sulle riforme istituzionali della Conferenza delle Regioni e della Conferenza dei Consigli regionali è stata sottoscritta dal Presidente Vasco Errani e dal Presidente Eros Brega il 27 marzo 2014 e con riguardo alle Regioni ad autonomia differenziata prevede: “*si condivide il rispetto di quanto previsto negli statuti speciali. Più specificamente, è opportuno che la riforma sia corredata di una clausola di salvaguardia della specialità, che faccia espressamente salve le materie di competenza primaria, concorrente ed integrativo-attuativa enumerate dagli statuti speciali, estendendo alle autonomie speciali solo le norme di maggior favore, come fu fatto con la riforma del titolo V del 2001*” in <http://www.regioni.it/download.php?id=341858&field=allegato&module=news>

79. Sarebbero state, in tal guisa, travolte le speciali prerogative concesse dagli Statuti di autonomia. Si è poi appreso che il Governo ha denunciato quale mero ‘refuso’ l'omesso inserimento di un ‘non’ (si applicano), che cambia, ed in termini rilevanti, il senso della previsione normativa. Infatti, l'esclusione dall'applicazione immediata trasforma la portata della norma che assume in tal guisa una funzione di salvaguardia, sebbene soltanto temporanea, dell'autonomia speciale, mentre resterebbe impregiudicato che tale differenziazione, ma come si vedrà così non è, permanga “*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*”.

Ed, in effetti, il testo consultabile il 2 aprile dal medesimo sito, poi depositato al Senato, così recita, in guisa da scongiurare l'immediata applicazione del riordino delle competenze normative alle Regioni ad autonomia differenziata a seguito della riforma costituzionale, a gran voce annunciata come di imminente approvazione. Invero, tale ‘refuso’ non solo appare poco conciliabile con la disposizione nel suo tenore complessivo, ma la sua eliminazione determina comunque un onere di adeguamento degli statuti speciali al riassetto del riparto di competenze Stato-Regioni contenuto nel d.d.l. in questione, in guisa da differire soltanto (a quando si modificheranno gli Statuti) il malcelato obiettivo di effettiva omologazione delle competenze normative che si è intesa solo formalmente escludere con effetto immediato conseguente all'entrata in vigore della riforma in esame. E senza alcun coinvolgimento procedimentale dei Parlamenti regionali, così come prevedono gli Statuti speciali per la

differenziata con quelle ordinarie⁸⁰.

È apparso immediatamente chiaro che si trattava di uno dei molteplici punti forieri di indubbie perplessità del testo di revisione costituzionale approvato dal Governo⁸¹, peraltro rafforzate dalla circostanza della permanenza in vigore dell'art. 10 della l. Cost. n. 3 del 2010 che – come noto – contiene la c.d. “clausola di maggior favore” per le autonomie speciali⁸².

loro modifica alla stregua delle previsioni della Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”. Profilo, questo, che comporterebbe l'implicita abrogazione delle richiamate disposizioni sul coinvolgimento procedimentale degli organi parlamentari delle Regioni (art. 41 *ter* St. Sic., art. 50 St. V. d'Aosta, art. 54 St. Sard., art. 103 St. T-A.A., art. 63 St. F.V.G.). Questo assunto appariva poi comprovato dal tenore del comma precedente della stessa disposizione finale. Ed infatti, il comma 12 del medesimo art. 33 prevedeva che: “le leggi delle Regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificati dalla presente legge costituzionale”, senza che il testo recasse alcuna differenziazione tra Regioni ordinarie e speciali. Delle due l'una quindi: o i commi 12 e 13 avevano una loro originaria coerenza – come sembra plausibile – poi perduta dopo la ‘correzione’ del refuso di cui si è detto, o altrimenti, si sarebbe determinata un'irragionevole antinomia tra le due disposizioni. Ed infatti, per un verso il tredicesimo comma del testo presentato al Senato l'8 agosto 2014, scongiurata l'omologazione immediata delle Regioni ad autonomia differenziata alle ordinarie a seguito dell'eliminazione del ‘refuso’, e garantisce il ‘morbido atterraggio’ di queste ultime al nuovo – e se così deprecabile, quantomeno nelle forme – assetto uniforme del regionalismo italiano. Per altro verso il dodicesimo comma determina l'immediata applicazione della clausola di sostituzione delle leggi statali sopravvenute a quelle regionali preesistenti nella materia, già appartenenti alla potestà legislativa concorrente, ed adesso attratte alla competenza esclusiva dello Stato. Si sarebbe determinata, in tal guisa, un'immediata e rilevante incisione anche sulle Regioni ad autonomia differenziata, quantomeno sul piano della competenza legislativa concorrente. Sul punto sia consentito rinviare, per più articolate considerazioni, al mio contributo *Ripensare l'autonomia regionale per il rilancio del Mezzogiorno in un quadro federale di riforma costituzionale*, in *Riv. giur. mezz.*, 1-2/2014, 99 e ss.

80. Si passerebbe, in tal guisa, da un sistema regionale incentrato sulla differenziazione – pur con le distorsioni che segnala A. D'Atena, *Passato presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in <http://www.rivistaaic.it/download/Ctx5OZLtOpJv438hJwfxvEoJr0KfQSlrCDUNJxn3JI/4-2014-datena.pdf>, 5, che ha icasticamente definito quel modello “un caffè per tutti” – ad uno nel quale prevarrebbe improvvisamente l'uniformismo.

81. La proposta di riforma costituzionale, se ha il chiaro obiettivo di ridurre i conflitti e le sovrapposizioni scaturite dalla riforma del 2001, appare comunque anch'esso connotato dal “dilagante neocentralismo della legislazione della crisi”, così G. C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/03/De-Martin_Disegno-autonomistico-disatteso_fin.pdf

82. Sulla quale, tra i molteplici contributi in dottrina, v. F. Teresi, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale*, in G. Corso, V. Lo Pilato, (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte generale, Milano 2006, 151 e ss.; A. Cariola, F. Leotta, *sub art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, R. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Padova, Torino, 2006, 2195 e ss.; S. Pajno, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in www.federalismi.it, 23/2008, e, più recentemente, R. Bin, G. Falcon, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 321 e ss. ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti in dottrina ed un'analisi degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Adesso, l'art. 39, comma 13, della legge di revisione costituzionale⁸³, prevede che le nuove disposizioni relative al Titolo V della Costituzione non si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano *“fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”*, mentre, in termini generali, aumentano le materie di competenza esclusiva dello Stato e viene soppressa la competenza concorrente tra Stato e Regioni⁸⁴.

La *“clausola di salvaguardia”* determina, quindi, che se non si estenderanno le modifiche introdotte dalla nuova disciplina costituzionale, le autonomie differenziate resteranno assoggettate alla disciplina vigente al momento in cui il testo di legge costituzionale entrerà in vigore, potendosi sostenere, addirittura, che in virtù del già richiamato art. 10 l.cost n. 3 del 2001, esse possano continuare a godere dell'estensione delle attuali previsioni del Titolo V, parte seconda della Costituzione *“per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”*, in guisa da rafforzare la specialità rispetto al declino dell'autonomia regionale ordinaria, pur se con l'effetto di determinare una notevole complicazione *“difficilmente superabile”*⁸⁵.

La clausola ha in qualche modo rappresentato, come lo stesso art. 27 della l. n. 42 del 2009, un'inversione di tendenza rispetto al processo di *“ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione”* alla stregua del quale *“l'autonomia speciale, originariamente concepita come autonomia tendenzialmente maggiore... è venuta assumendo caratteri di obiettiva recessività; tanto da poter apparire irrimediabilmente condannata ad un processo di graduale dissoluzione”*, già rilevata da A. D'atena, *La parabola delle autonomie speciali*, in Id., *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, 1991, 382, in guisa da determinare un rovesciamento della specialità così A. Ruggeri, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 6, 2002, 847.

83. Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: *«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»*. (16A03075) (G.U. - Serie Generale n.88 del 15 aprile 2016).

Per un primo commento si veda Camera Dei Deputati-Servizio Studi, *La riforma costituzionale*, n. 216/12, aprile 2016.

84. L'art. 39, comma 13, prevede testualmente che *“le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale”*.

85. È la condivisibile posizione di A. D'atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in www.rivistaaic.it 1/2016, 10 e ss., *contra* A. Ruggeri, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi*

Diviene attuale, in questa prospettiva, una profonda revisione – e non più, secondo la prima versione del disegno di legge Renzi-Boschi, l'adeguamento – dello Statuto speciale ed, in generale, una riconsiderazione degli spazi di autonomia speciale nel nuovo assetto costituzionale.

Se la norma richiamata della legge di revisione costituzionale consolida il principio pattizio affidandone la declinazione alla legge rinforzata, di rango costituzionale, che necessita della previa intesa tra Stato e la Regione ad autonomia differenziata⁸⁶, è altrettanto vero che, a fronte del mutamento imposto dalla revisione costituzionale⁸⁷, l'autonomia siciliana può reagire, in termini recessivi, attraverso una sterile difesa di prerogative ormai incompatibili con le dinamiche dell'ordinamento⁸⁸ o piuttosto, rilanciando la specialità in una prospettiva europea di tutela del territorio e dell'insularità⁸⁹.

Giova ricordare, altresì, che i primi commentatori hanno espresso, in termini generali, serie perplessità sul riparto di competenze legislative sancito dalla legge costituzionale di revisione che in questa sede non possono essere esaminate, ma tra queste, anche per l'incidenza che potrà determinare sulle autonomie differenziate, sembra opportuno ricordare la c.d. "clausola di supremazia"⁹⁰. Come opportuna-

aperti e soluzioni sbagliate, ovverosia ciò che non c'è e invece dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e non dovrebbe esserci, ivi, 3/2015, 5 e ss.

86. Così I. Nicotra, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2016, II, 167.

87. E tale vincolo viene ritenuto talmente pregnante da far ritenere che dovrebbe essere posto un limite per detta revisione statutaria decorso il quale: "nuova disciplina costituzionale dovrebbe trovare applicazione per tutte le Regioni ordinarie e speciali", in tal senso ancora I. Nicotra, *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, in *diritti regionali*, 2/2016, 159 e ss. Anche se, in senso contrario, può osservarsi che siffatta soluzione mal si concilierebbe con l'enunciato principio pattizio che ispirerebbe la revisione costituzionale.

88. In senso analogo G. Rolla, *Alcune considerazioni i merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in www.federalismi.it 13/2015, 18.

89. In tal senso sono condivisibili le considerazioni di A. Saitta, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2016, II, 248 che in merito ha rilevato che specialità è destinata a morire se non rinnovata "soprattutto per le regioni insulari e per il Friuli (per le quali manca l'elemento linguistico), occorre che a settant'anni dalla nascita degli Statuti sia indispensabile rileggere in chiave contemporanea le ragioni della specialità e rilanciare la funzione originaria di strumento rafforzato e privilegiato di autogoverno per far uscire le regioni che ne beneficiano dalla condizione che storicamente aveva suggerito – o in alcuni casi, imposto – questa forma di architettura costituzionale", in merito, più diffusamente, dello stesso A. si veda, *L'Autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in <http://www.rivistaaic.it/4-2015.html> (che anticipa i contenuti della relazione adesso pubblicata in questi Atti) ove si sottolinea che la specialità ha ancora senso e va rilanciata con la riscrittura dello Statuto della Regione siciliana solo se il nuovo testo comporterà l'assunzione di responsabilità degli organi di governo siciliano per porre termine alle ragioni sociali ed economiche che hanno impedito il pieno sviluppo dell'Isola.

90. Si tratta, come noto, dell'art. 31 della legge costituzionale che introduce al quarto comma dell'art. 117 Cost. la previsione secondo la quale "su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

mente sottolineato⁹¹, infatti, non solo essa si differenzia da altre clausole di analogo tipo degli ordinamenti federali, ma rischia di trasformarsi in una “*clausola-vampiro, in grado di svuotare l'intero riparto di competenze fissato dalle altre parti dell'art. 117*”.

5. Nella fase di transizione costituzionale nella quale si trova l'autonomia regionale il negoziato sull'attuazione del federalismo fiscale assume, ancor più, un ruolo di rilievo. Appare evidente, infatti, che in sede di revisione dello Statuto di autonomia, se il referendum confermativo incontrerà il favore popolare, si partirà proprio dalle intese raggiunte e, più in generale, dall'assetto complessivo delle vigenti relazioni finanziarie tra Regione e Stato.

Ma, a differenza delle tre Regioni ad autonomia differenziata del nord⁹² e della stessa Sardegna⁹³, la Sicilia risulta sostanzialmente inerte da tre anni, se non addirittura scivolata verso un approccio rinunciatario.

91. Così A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it 2/2015, al quale si rinvia per puntuali riferimenti alle costituzioni di altri ordinamenti federali.

92. Peculiare la posizione del Trentino Alto-Adige che, da un lato, ai sensi del comma 518 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che ha riscritto l'art. 80 dello Statuto di autonomia, ha visto attribuire alle Province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di disciplinare con legge oltre che i tributi locali istituiti dalle stesse Province, anche “*i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni*” mentre, dall'altro, giusta il comma 515 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, che a seguito delle integrazioni apportate dall'art. 1, comma 213, della legge n. 190 del 2014, si è prescritto che entro il 30 giugno 2015, mediante intese tra lo Stato e le province autonome di Trento e di Bolzano o con apposite norme di attuazione degli statuti di autonomia, debbono essere “*definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, ... alle Agenzie fiscali dello Stato*”. Al fine di offrire attuazione a tale ultima disposizione è stato istituito presso il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un “*Tavolo tecnico di confronto*” tra le Agenzie fiscali, il Ministero dell'economia e delle Finanze e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Va poi segnalato che con l'Accordo del 15 ottobre 2014 fra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'economia e delle finanze ed i Presidenti della Regione Trentino Alto-Adige, della Provincia autonoma di Trento, della Provincia autonoma di Bolzano, si è previsto (clausola n. 17, poi recepita dall'art. 1, comma 407, lettera b della l. n. 190 del 2014, che ha integrato l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto) che le province possono, con legge e nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato di matrice europea, concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione con il modello F-24.

In generale sull'autonomia finanziaria delle Regioni speciali dopo la l. n. 42 del 2009, anche alla luce dei contributi della giurisprudenza costituzionale in materia, v. S. Parolari, *Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, 2010, 53 e ss. e, più recentemente oltre agli autori citati alla nota 98, L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013, *passim*.

93. Accordo sottoscritto tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna in data 21 luglio 2014, che poi è stato in parte trasfuso nel c.d. d.l. “*Sblocca Italia*” (n. 133 del 12 settembre 2014, conv. con mod. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), il quale all'art. 42, comma 9, prevede che “*in applicazione dell'accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 tra il Ministro dell'economia e*

Come evidenziato anche nei documenti elaborati in materia dallo Stato, le norme dello Statuto in materia finanziaria, potenzialmente “più evolute” di quelle delle altre regioni differenziate, non hanno avuto “lo sviluppo che pure ci si poteva attendere” sicché il “disegno tratteggiato nello Statuto è rimasto incompiuto”⁹⁴.

La sede prevista dal legislatore per la definizione degli accordi di cui all’art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 è il «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale⁹⁵.

Ebbene, nonostante sia stato istituito anche per la Regione siciliana il 24 maggio 2012, non solo dopo i primi passi⁹⁶ esso non ha ad oggi prodotto alcun risultato, ma a tale inerzia non si è sostituita la capacità di ottenere in sede legislativa risultati che incrementassero le entrate regionali, come pure avvenuto per le altre Regioni speciali. Addirittura, in alcuni interventi legislativi statali, sono state riviste, in termini assolutamente riduttivi, le entrate di spettanza regionale⁹⁷.

delle finanze e il Presidente della regione Sardegna, l'obiettivo di stabilità interno della regione Sardegna è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014". E poi, al comma 10: "A decorrere dall'anno 2015 la regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio (...). A decorrere dal 2015 alla regione Sardegna non si applica il limite di spesa (...) e le disposizioni in materia di patto di stabilità".

94. Cfr Commissione Parlamentare Per Le Questioni Regionali, *Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Audizione del Direttore Generale delle Finanze, Roma, 9 aprile 2015, in http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Audizione_Commissione_parlamentare_questioni_regionali_9.4.2015.pdf, 27.

Considerazione che si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale la quale, in merito, ha precisato: “è evidente come ad un’ipotetica potestà tributaria liberamente esercitabile in ogni area, ad eccezione di quelle riservate allo Stato, ... si sia sostituita una potestà residuale, esercitabile al margine, per così dire, della potestà tributaria dello Stato ... mentre la fonte principale di finanziamento della regione è divenuto il gettito regionalmente riscosso, dei tributi istituiti e regolati dalle leggi dello Stato” (sent. n. 111 del 1999).

95. Secondo il Giudice delle leggi, infatti: “il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione” (sent. n. 201 del 2010).

96. Sulla questione sia consentito rinviare, da ultimo, al mio lavoro *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, cit., 71 e ss.

97. Il riferimento è all’art.11 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, recante: “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria” che ha attribuito alla Regione siciliana il gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali, aventi sede legale fuori dal territorio regionale, in misura corrispondente alla quota riferibile agli impianti e agli stabilimenti ubicati all’interno dello stesso. Per l’anno 2013, l’assegnazione viene effettuata per un importo di 49 mln€, mediante attribuzione diretta alla Regione da parte della struttura di gestione dell’Agenzia delle entrate, mentre a decorrere dall’anno 2014, giusta D.M. 19 dicembre 2013, è stata poi determinata la metodologia di calcolo utile per determinare la quota delle

Giova ricordare che a seguito dei numerosi ricorsi presentati dalla Regione, e già dal 2010, la Corte costituzionale ha riconosciuto in molteplici interventi legislativi statali la violazione dell'autonomia finanziaria e ciò nonostante l'obsolescenza delle norme di attuazione dello Stato in materia (D.P.R. n. 1074 del 1965)⁹⁸ – più volte deprecata dalla stessa Corte⁹⁹ – proprio perché ormai incompatibili con l'ordinamento tributario, non offra se non assai limitate guarentigie.

In particolare, il Giudice delle leggi per ben otto volte negli ultimi due anni ha ritenuto violate le prerogative finanziarie della Regione (si tratta delle sentenze nn. 145 e n. 207 del 2014, 65, 131, 176, 246 del 2015 ed, infine, la n.31 e 103 del 2016)¹⁰⁰.

Ma la conclusione dell'accordo tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia per il 2014-2017, stipulato il 9 giugno 2014, nonostante non abbia condotto al pattuito ritiro dei ricorsi (circostanza che ha consentito alla Corte di pronunciarsi non senza constatare discrasie nel comportamento regionale), deter-

imposte sul reddito relativa agli insediamenti delle imprese presenti sul territorio della Regione e ad essa spettante.

98. In merito v., tra gli altri, D. Immordino, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, in *le Regioni*, n. 6/2009, 1309 e ss., Fondazione Antonio Uckmar, *La potestà tributaria siciliana: profili ricostruttivi e prospettive*, diretta da V. Uckmar e presentata a Palermo il 3 ottobre 2012, in <http://www.uckmar.net/circolari/altro/RicercaSicilia.pdf>; S. Di Gregorio *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, quaderni A.R.S., n.8, Napoli, 2014, nonché al già citato mio contributo *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, cit., 71 e ss.

99. Sempre secondo la Corte costituzionale: “a ben vedere, molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965” (sent. n. 89 del 2015 che richiama quanto già sostenuto nella sentenza n. 66 del 2001).

100. Tutte le pronunce hanno riconosciuto che, alla stregua di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 36 dello Statuto, spettano alla Regione siciliana le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione delle nuove entrate tributarie, il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime e nel presupposto che ove legislatore statale intenda destinare allo Stato tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, occorre che vengano rispettate tassativamente le tre condizioni di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 il quale subordina la deroga al principio generale della spettanza (contenuto negli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana): la natura tributaria dell'entrata, la novità della medesima entrata e la sua destinazione a particolari finalità contingenti individuate nelle apposite leggi di copertura.

Avuto riguardo alle previsioni in entrata del bilancio dello Stato relative al contrasto all'evasione e ad alcune indicazioni che provengono direttamente dalle sentenze della Corte, si può quantificare la minor entrata nel quadriennio tra i cinque ed i sei miliardi di euro, mentre resta la constatazione della sostanziale elusione della normativa sul federalismo fiscale che pur avrebbe potuto invertire le previsioni finanziarie dello Statuto e consentire il trasferimento di funzioni alla Regione.

mina comunque pregnanti effetti finanziari per le entrate della Regione¹⁰¹. Sulla scorta della concordata rinuncia da parte di quest'ultima, così, l'Agenzia delle entrate trattiene il gettito proveniente dai tributi di cui pur si è accertata la spettanza, in virtù del riconoscimento che, in termini illegittimi, ha sancito che l'aumento di gettito fosse riservato al bilancio statale.

La grave scelta del Governo regionale di soggiacere all'adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale in termini unilaterali, ora con atti normativi o addirittura amministrativi generali dello Stato, ora della stessa Regione, a seguito di trattative incompatibili con le previsioni di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stata stigmatizzata dalla Corte costituzionale (si veda per tutte la sentenza n.238 del 2015). Tale scelta, infatti, deve ritenersi in contrasto con la legalità legale, in considerazione della natura della legge di attuazione della riforma costituzionale che connota la richiamata normativa sul federalismo fiscale, ma soprattutto con la legalità costituzionale¹⁰².

101. In particolare la clausola 6 dell'accordo prevede testualmente *“la Regione si impegna a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di legge o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento.”*. Emerge quindi chiaramente che, al di là dell'effettiva rinuncia ai ricorsi, ed anche con riguardo ai ricorsi eventualmente promossi nel periodo interessato, la Regione ha parimenti rinunciato a beneficiare degli effetti finanziari.

102. La giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) ha precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sanciti dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, dovendosi privilegiare in tale materia la via dell'accordo, con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009 (sent. nn. 193 e n. 118 del 2012), pur se in casi peculiari tale principio può essere derogato dal legislatore statale (sent. n. 46 del 2015).

Più in generale, giova ricordare che il Giudice delle leggi ha reiteratamente affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali costituisce «parte della finanza pubblica allargata» di guisa che, *«il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali»* (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentt. n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011).

Alla stregua di tale richiamato è consolidato orientamento della Corte le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, purché: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle autonomie regionali la libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (tra le molte sentt. nn. 79 e 44 del 2014, 205 del 2013).

Con riferimento alla prima delle condizioni citate lo stesso Giudice ha precisato che la stessa vada ritenuta soddisfatta anche da norme statali che prevedono *«puntuali misure di riduzione [...] di sin-*

In tal senso appare opportuno precisare che la norma da ultimo citata prevede che le Regioni speciali, nel rispetto degli Statuti di autonomia, “*concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti*”, nonché al patto di stabilità interno «*secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*». Ma tali fonti non hanno ancora provveduto a disciplinare la materia e non hanno, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario¹⁰³.

In tal guisa, l’art. 27 della disciplina del federalismo fiscale determina una “*riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata*” (sentenza n. 71 del 2012), tale da configurare un “*presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti*” (sentenza n. 241 del 2012). Ne discende che, una deroga alle procedure sancite dal richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009, “*non può trasformarsi da transitoria eccezione in stabile allontanamento delle procedure previste da quest’ultimo articolo*” (così ancora la già richiamata sentenza n.238 del 2015) senza determinare una sostanziale vulnerazione delle guarentigie della specialità scolpite dalla normativa del 2009.

Esattamente il contrario di quel che è avvenuto negli ultimi tre anni con l’acquiescenza della Regione e con effetti sicuramente dannosi per i suoi equilibri di bilancio e la conseguente crescita dell’indebitamento.

Una vicenda merita di essere ricordata proprio per sottolineare l’andamento controverso che riguarda l’esercizio dell’autonomia finanziaria regionale in assenza

gole voci di spesa», sempre che «*da esse possa desumersi un limite complessivo, nell’ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*» (sent. n. 139 del 2012), potendo sì in tal caso procedere alla «*estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale*» (sentt. nn. 236 e 36 del 2013, 262 e 211 del 2012).

Sotto altro profilo, va ricordato che la consolidata giurisprudenza della Corte ha attribuito carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), dal quale discende che l’esigenza di rendere effettivo l’esercizio di tale funzione: mentre, pur riconoscendo l’inevitabile incidenza sull’autonomia finanziaria delle Regioni del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, la medesima giurisprudenza ha reiteratamente precisato che è necessario, ma anche sufficiente, «*contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite*» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), in guisa da garantirne il pieno coinvolgimento (sent. n. 88 del 2014).

In generale sul tema R. Di Maria, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, 2013 e più recentemente S. Mangiameli, *L’autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/7813,908.html>, Roma, 2015.

103. Se ne deve dedurre che nonostante non possa determinare un’alterazione del riparto costituzionale delle competenze, l’emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

di un definito assetto di accordi con lo Stato e che assume, in questo frangente, una valenza amblematica.

Ed infatti, pur di fronte all'armonizzazione del sistema contabile e di bilancio regionale siciliano con quello sancito dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i. – come noto caratterizzato dal rafforzamento della valenza programmatica del bilancio di previsione, almeno triennale, attraverso il riconoscimento della natura autorizzatoria alle previsioni di tutti gli anni compresi nel periodo di riferimento – si manifestano contraddizioni che assumono un significativo rilievo per la gestione finanziaria regionale.

Giova al riguardo ricordare, quale utile riferimento esemplificativo, quanto previsto all'art. 43 del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. al punto 8.1 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2 del decreto) ed al punto 9.5 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011), a norma del quale, in caso di esercizio provvisorio, la gestione è effettuata sulla base degli stanziamenti di spesa iscritti, nell'ultimo bilancio di previsione approvato, per l'esercizio cui si riferisce l'esercizio provvisorio.

Ne discende che le modalità di gestione dell'esercizio provvisorio predisposte per superare il problema dell'assenza di un bilancio di previsione approvato per l'esercizio in corso, postulano il riferimento alla seconda annualità considerata nel bilancio precedentemente approvato.

Ebbene, con la l.r. 31 dicembre 2015, n. 32, su proposta della Giunta regionale, l'Assemblea regionale siciliana ha approvato le previsioni recanti *“Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2016”*. In particolare, ai sensi dell'art. 1 della citata legge, il Governo è stato: *“autorizzato ad esercitare provvisoriamente, fino a quando non sarà approvato con legge regionale e comunque non oltre il 29 febbraio 2016, lo schema di bilancio annuale della Regione per l'esercizio finanziario 2016, secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa ed il relativo disegno di legge approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 317 del 21 dicembre 2015 nonché secondo la nota di variazioni contenente gli effetti della presente legge”*.

Tale autorizzazione, per espresso riferimento della norma appena richiamata, è intervenuta ai sensi e per gli effetti *“dell'articolo 43 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni e delle disposizioni contenute nel punto 8 dell'Allegato 4/2 al medesimo decreto legislativo n. 118/2011”*¹⁰⁴.

104. Occorre sottolineare che la norma del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. richiamata dalla disposizione in argomento prevede, con riguardo all'esercizio provvisorio ed alla gestione provvisoria che *“1. Se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria”*. Da ciò discende che *“l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, nei modi, nei termini e con gli effetti*

La descritta sostituzione si fonda sulla scelta del legislatore regionale di recepire, pedissequamente ed integralmente, le norme del citato d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi in violazione del prescritto ricorso alla normativa di attuazione dello Statuto, presumibilmente accondiscendendo ad una richiesta dell'amministrazione governativa statale¹⁰⁵.

Alla stregua del quadro normativo pur sommariamente descritto, quindi, l'esercizio provvisorio avrebbe dovuto indurre a gestire gli stanziamenti non secondo il d.d.l. di bilancio 2016 approvato dalla Giunta regionale, come sancito dall'art. 1 della l.r. n. 31 del 2015, ma in considerazione degli stanziamenti di spesa previsti nel bilancio pluriennale autorizzatorio 2015 – 2017 per l'annualità 2016.

Ebbene, in termini generali, giova sottolineare che con la modifica introdotta dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, art. 3, comma 1, lett. a), l'armonizzazione dei bilanci pubblici viene ricompresa nella competenza esclusiva dello Stato dall'esercizio finanziario 2014 (art. 6, comma 1).

Sicché, se ed in quanto la Ragione si è unilateralmente uniformata al regime contabile sancito dal citato d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. e pur di fronte alla deprecabile situazione nella quale sino ad oggi non siano state varate le necessarie norme

previsti dagli statuti e dall'ordinamento contabile dell'ente". Si prevede altresì, con una norma che fugi ogni possibile dubbio, che "nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito il ricorso all'indebitamento".

Il nuovo regime, pur in buona parte coincidente con quello previgente, ha comunque sostituito la previsione alla stregua della quale l'esercizio provvisorio del bilancio della Regione potesse essere autorizzato in base al bilancio di previsione e al relativo disegno di legge presentato dal Governo. Secondo la previgente normativa in regime di esercizio provvisorio, su ciascun capitolo di spesa del bilancio presentato per il nuovo esercizio, era consentita *"l'assunzione di impegni ed i relativi pagamenti per un ammontare non superiore a tanti dodicesimi quanti sono i mesi dell'esercizio medesimo"* con l'espressa eccezione per le spese fisse, quelle obbligatorie e le spese *"derivanti da obblighi contrattuali assunti nei precedenti esercizi, nonché alla gestione dei residui"* (art. 44, l.r. n. 47/77).

105. Ed infatti, con l'art. 11 della l.r. 13 gennaio 2015, n. 3, giusta il precipuo obiettivo di garantire i processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e nelle more che fossero definite, in conformità con lo Statuto regionale, mediante le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni del citato d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i. – ma non risulta in tal senso che nulla sia stato posto in essere dalla competente Commissione paritetica, da quattro anni sostanzialmente inattiva – alla stregua di quanto previsto dall'art. 79 del medesimo decreto legislativo, *"a decorrere dal 1° gennaio 2015 la Regione e gli enti di cui all'art. 1 del predetto decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, applicano le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, finanziario e contabile di Regioni ed enti locali"*.

Tali disposizioni sanciscono, segnatamente per il 2016, che *"in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria nell'esercizio 2016 gli enti di cui al comma 1 gestiscono gli stanziamenti di spesa previsti nel bilancio pluriennale autorizzatorio 2015 – 2017 per l'annualità 2016, riclassificati secondo lo schema di cui all'allegato 9"*. Si tratta, quindi, di una previsione del tutto peculiare e contestualizzata (relativa al solo esercizio 2016), ma non derogabile dallo stesso legislatore che ha inteso armonizzare l'ordinamento contabile regionale con quello statale.

di attuazione dello Statuto in materia, non può revocarsi in dubbio che la stessa non possa decidere di modificare l'ordinamento recepito, nonostante lo abbia fatto con legge regionale (quella con la quale è stato approvato l'ultimo esercizio provvisorio) senza impingere sui principi declinati in materia dalla Corte costituzionale¹⁰⁶.

Nella fattispecie in esame, invero, ci si trova di fronte ad un legislatore regionale erratico, se non contraddittorio, che, da un lato, corre a recepire pedissequamente le norme statali sull'armonizzazione contabile anche al di fuori dei meccanismi procedurali derivanti dall'autonomia speciale e dalle previsioni generali sul federalismo fiscale, dall'altro poi (alla bisogna) deroga quando meglio conviene (come con la citata l.r. n. 31 del 2015).

Si tratta di scelte legislative che destano molteplici perplessità avuto riguardo non solo alle previsioni dello Statuto regionale, ma anche alla normativa di armonizzazione dei sistemi contabili¹⁰⁷.

La delineata prospettiva di armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, non può che essere funzionale al coordinamento della finanza pubblica, di tal che, se

106. Quest'ultima ha di recente precisato che, alla stregua della previsione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le autonomie speciali concorrono agli equilibri della finanza pubblica sulla base del principio dell'accordo "*secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti*" si giustifica nel presupposto che una siffatta previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario (sentt. n. 82 del 2015 e n. 23 del 2014) ed in ossequio al generale principio di leale collaborazione che trova applicazione anche in materia finanziaria. Tale principio, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, richiede "*un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità*" con la conseguenza che esso impone alle parti coinvolte un preciso dovere di collaborazione e di interlocuzione, articolato in fasi dialogiche necessarie (sul punto, da ultimo, si veda la sent. n. 19 del 2015).

La norma citata della disciplina del federalismo fiscale – da qui il *vulnus* derivante dal mancato adempimento al rispetto dello Statuto siciliano – pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sent. n. 71 del 2012), in guisa da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sent. n. 241 del 2012), tuttavia la stessa avendo rango di legge ordinaria, risulta derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, "*il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica*" (sent. n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sent. n. 198 del 2012).

107. Sempre secondo il Giudice delle leggi – prospettiva interpretativa peraltro condivisa dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti in occasione degli ultimi referti sulla finanza regionale presentato al Parlamento – la salvaguardia del principio del coordinamento della finanza pubblica, può trovare una concreta declinazione solo in una disciplina contabile unitaria (in particolare si v. sentt. nn. 4/2014, 19/2014, 40/2014) e l'introduzione nel d.lgs. 118 di una compiuta disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni impone, coerentemente, di concludere per "*la cessazione della loro competenza normativa di rango primario*" (cfr. Audizione su "*Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle Regioni*" in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/audizione_27_novembre_2014.pdf).

è pur vero che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attribuiva alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con conseguente riconoscimento di uno spazio di autonomia legislativa regionale nel rispetto dei principi fondamentali, risulta parimenti incontestabile che il principio supremo del coordinamento della finanza pubblica *"richieda sotto il profilo eminentemente tecnico modalità di rappresentazione contabile univoche"*, in guisa da comprimere, proprio per la grave carenza delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia, l'esercizio della potestà legislativa regionale¹⁰⁸.

Occorre quindi concludere sul punto in esame che, pur nel contesto di un frammentario e carente quadro normativo, la Regione siciliana non possa legiferare modificando l'ordinamento finanziario e contabile scaturente dal più volte richiamato d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i., con la conseguenza di dover revocare in dubbio la legittimità dell'esercizio provvisorio approvato dall'Assemblea regionale siciliana siccome proposto dalla Giunta regionale in violazione delle menzionate disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i.

6. Nelle diverse stagioni attraversate dall'autonomia regionale siciliana un esempio virtuoso si rinviene nei Governi guidati da Piersanti Mattarella con la cui uccisione la mafia intese spegnere una stagione politica innovativa e di rilancio del ruolo della Sicilia¹⁰⁹. Un'esperienza di governo regionale che si connotò per i forti elementi di rottura con le spinte mafiose ed affaristiche che ammorbavano ed invischiavano ancora la politica siciliana¹¹⁰.

Quell'impegno di correttezza amministrativa, legato a doppio filo con la difesa dell'autonomia finanziaria, Mattarella ha condotto sino alla fine dei suoi giorni. Ne reca testimonianza la sua ultima intervista: *"sui problemi immediati c'è un contenzioso con lo Stato. C'è e resta.....passi in avanti si sono avuti per la definizione delle*

108. Orbene, come da ultimo osservato, *"non sarebbe coerente con i principi della riforma – le cui disposizioni costituiscono un insieme connesso e unitario – introdurre elementi di disomogeneità nell'ambito dei previsti procedimenti"*, ciò anche alla luce della peculiare circostanza che *"l'introduzione della nuova disciplina contabile per la Regione siciliana deve ritenersi già realizzata con l'emanazione di apposite disposizioni contenute nelle leggi regionali rivolte a stabilire una graduazione temporale dell'avvio della contabilità armonizzata, recepita con rinvio dinamico alla disciplina nazionale"* (cfr. Corte dei conti, Sezioni Autonomie, *Questioni sulla corretta applicazione dei nuovi principi contabili della competenza finanziaria introdotti dal d.lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014*, Deliberazione 19 gennaio 2016, n. 3/SEZAUT http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2016/delibera_3_2016_qmig.pdf).

109. Per una puntuale disamina del rilancio amministrativo della Regione realizzato dai Governi regionali nei quali Mattarella fu dapprima Assessore e poi Presidente si v. ancora G. Corso, *Sicilia, in La Regionalizzazione*, cit., 1595 e ss.

110. Per una sintetica, ma recentissima ricostruzione biografica della figura di P. Mattarella, v. G. Ronchetti, M.A. Ferrara, *Piersanti Mattarella, Il sogno infranto di una nuova Sicilia*, Fidenza, 2016.

norme finanziarie con il conseguente aumento delle entrate della Regione. Qualcosa si è mossa, pur se il clima generale resta tutt'altro che confortante"¹¹¹.

Occorre chiedersi cosa rimanga di quello che può esser considerato un elemento essenziale del testamento politico-amministrativo del Presidente Mattarella. Come evidenziato in precedenza, il clima del confronto finanziario con lo Stato oggi è decisamente peggiorato, dall'altro, quell'impegno è stato sostanzialmente tradito dalla politica siciliana non solo con l'abbandono di ogni pur legittima rivendicazione di attuazione dello Statuto regionale, ma addirittura – come appena rilevato – rinunciando alle risorse di spettanza regionale riconosciute dalle pronunce della stessa Corte costituzionale. Mentre – come parimenti ricordato – si giunge addirittura ad evocare la cancellazione dell'autonomia finanziaria quale soluzione più 'conveniente' per l'Isola.

Nel frattempo la gravissima crisi che attanaglia l'economia regionale, le difficoltà finanziarie dei Comuni, la desertificazione imprenditoriale hanno raggiunto punti di non ritorno come l'emigrazione intellettuale e giovanile, trasformando la Sicilia nell'area più povera del Paese e, per di più, senza realistiche prospettive di recupero dei drammatici effetti della crisi (con i ritmi di crescita dell'economia previsti torneremo ai livelli del 2005 non prima di quarant'anni)¹¹².

Il messaggio di Mattarella, nonostante il tremendo colpo inferto all'autonomia responsabile con l'interruzione di quella esperienza amministrativa costituisce una intuizione attuale senza rivendicazione delle legittime pretese di una Sicilia rinnovata e con *"le carte in regola"* non ci può essere futuro, ma solo miseria.

E la miseria ed il degrado costituiscono il terreno sul quale alligna la sottocultura mafiosa che quel Presidente avrebbe voluto far tacere, mentre il Suo pensiero giunge oggi ancora vitale¹¹³. La difesa delle ragioni della Sicilia e del suo progresso economico divengono, in quella visione politica, elemento essenziale per la lotta contro la mafia, costituendo il salto di qualità che ancora manca all'Isola.

7. Come ricordato ad aggravare il contesto già logorato di dissesto istituzionale nel quale versa la Sicilia è irrotta la crisi economica e finanziaria, che ha condotto l'autonomia ad arenarsi, divenendo così inerme rispetto alle spinte accentratrici.

111. Così concludeva il Presidente P. Mattarella l'intervista rilasciata a G. Pepi il giorno prima e pubblicata dal «Giornale di Sicilia» (*"I nodi sono molto grossi, le armi appaiono spuntate: spero di farcela, e presto"*) proprio il 6 gennaio 1980, la stessa mattina di quel drammatico evento.

112. Cfr. da ultimo, R. Padovani e G. Provenzano, *Il Mezzogiorno e la Sicilia nella crisi. Il rischio di depauperamento del capitale umano*, in http://www.svimez.info/images/INTERVENTI/DIRETTORE/2015_11_27_curella.pdf.

113. Sempre Mattarella, di fronte al Parlamento siciliano commemorando il Giudice Terranova ed il Maresciallo Mancuso all'indomani del loro eccidio, affermava *"nella capacità di identificare uno sviluppo e di proporre scelte coerenti di carattere produttivo che garantiscano una crescita economica, sociale e civile dell'Isola, c'è anche la risposta essenziale all'eliminazione delle ragioni di fondo del prosperare della mafia nella nostra Regione"* (Assemblea regionale siciliana, seduta del 20 novembre del 1979).

Ma questa situazione, che in buona parte viene da lontano e porta con sé gli effetti di pratiche scellerate di amministrazione, è stata appesantita dalla progressiva riduzione degli investimenti dello Stato e dalla richiesta, da parte di quest'ultimo, di sempre più ingenti risorse a titolo di concorso al riequilibrio della finanza pubblica.

Di fronte ai primi timidi sintomi di ripresa del Paese nessun indicatore economico del Mezzogiorno, ed ancor più della Sicilia, mostra inversioni di tendenza e non può certamente pensarsi di affidare il recupero di quasi 14 punti di pil persi in 8 anni di crisi al trascinarsi che potrà determinare la pur flebile tendenza economica nazionale.

In questa corsa dell'incremento del divario nord-sud, della scomparsa delle opportunità per i giovani, purtroppo, la Sicilia non è diversa dalla Calabria, Regione che speciale non è. Questo fenomeno ha colpito prevalentemente il Sud del Paese, frutto di politiche che sembrano aver archiviato la questione meridionale, soprattutto negli ultimi anni, salvo ad accorgersene con ritardo dopo le ultime drammatiche conclusioni del *Rapporto Svimez* o di quello della Fondazione Curella per il 2015¹¹⁴.

Per superare il divario infrastrutturale, con questi ritmi di investimento, occorrerebbero più di 400 anni, mentre l'intervento statale di perequazione è stato fortemente ridotto sostituendolo – in contrasto con le previsioni del diritto europeo che impongono la portata aggiuntiva e non alternativa agli interventi statali – con quello di provenienza comunitaria (a sua volta diminuito in relazione agli effetti dell'allargamento UE)¹¹⁵.

La Sicilia, in queste condizioni, non ha alcuna possibilità di competere realmente con altre aree a sviluppo ritardato¹¹⁶, se non recuperando la consapevolezza che “*occorre creare una forza di pressione capace di controbilanciare le spinte e le sollecitazioni che sull'apparato politico-burocratico esercita la struttura socio-finanziaria del Nord*”¹¹⁷, ed in questa dinamica l'autonomia differenziata, se utilizzata in termini virtuosi, può rappresentare un importante punto di forza.

Come anticipato, in Europa assumono progressiva dinamicità tendenze che intendono rafforzare il ruolo dei territori in nitida controtendenza con le spinte accentratrici che sembrano invece aver assunto nuovo vigore nel nostro ordina-

114. Per riferimenti più puntuali al riguardo sia consentito rinviare al mio contributo *Riforme e risanamento vie d'uscita dalla recessione per la Sicilia* in http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2197&Itemid=159.

115. Si richiamano in merito i contributi al volume che ho curato *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità*, Roma, 2013.

116. Cfr. C. Trigilia e G. Viesti, *La crisi nel Mezzogiorno e gli effetti perversi delle politiche*, Il Mulino, 1/2016, 52 e ss.

117. Così, già nel 1971, P. Mattarella, *Il ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica dello Stato*, in ID, *Scritti e discorsi*, Assemblea Regionale Siciliana, Quaderni del servizio Studi, II, Palermo, 2004, 543.

mento¹¹⁸. Scozia, Catalogna, Paesi Baschi¹¹⁹, e, considerando l'insularità¹²⁰, Corsica, Baleari, Canarie, Azzorre, Madeira, la stessa Sardegna, rivendicano un percorso di rafforzamento dei territori nella dimensione europea.

È in atto un profondo ripensamento della stessa morfologia dell'istituto regionale in Europa, ma soprattutto degli strumenti della specialità, se non addirittura dell'autodeterminazione, che si incentra su riforme strutturali, rafforzamento dell'autonomia finanziaria, interventi infrastrutturali, attrazione di investimenti mediante fiscalità di sviluppo, sostegno alle *start-up* ed agli spin-off universitari, coinvolgimento dei privati nella valorizzazione dei beni culturali.

E ciò con l'obiettivo della specialità quale strumento "inclusivo" per garantire il diritto all'innovazione ed a politiche di vantaggio per i siciliani e non per gestire un'agonia attraverso ormai insostenibili misure 'estrattive' di tipo clientelare.

A coloro che postulano poi una riduzione della potestà finanziaria e tributaria della Regione, poiché ai siciliani non converrebbe più essere autonomi in quanto l'istituto autonomistico non sarebbe più finanziariamente sostenibile anche inverteando tutte le prerogative statutarie¹²¹, sicché sarebbe meglio dipendere dai trasfe-

118. Va registrata infatti la reviviscenza di quella «poco benevola attenzione verso l'istituto dell'autonomia» che già rilevava G. Salemi, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, 423 ss., ascritta alla «tradizione unitaria del nostro diritto» e che oggi, se appare purtroppo corroborata dalla contraddittoria esperienza del regionalismo nel Paese si pone, tuttavia, in controtendenza con le spinte al decentramento (in taluni casi sino alla secessione ed all'indipendentismo) che pervadono molti Paesi d'Europa. Sulle riforme che in tal direzione sono state varate e l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo si veda, nella vasta letteratura B. Caravita Di Torritto, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9/2011, 1 ss. ed A. D'Atena, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in Aa.Vv., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 307 ss. ed alla dottrina ivi citata.

119. Sulle dinamiche centrifughe che connotano alcuni ordinamenti europei A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010; G. Demuro, F. Moia, I. Ruggiu (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Bologna, 2013; G. Rolla (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013.

120. Sulla tema, oltre ai più diffusi riferimenti in dottrina di cui alle successive note, sia consentito rinviare al mio contributo *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in www.strumentires.com, 3/2015 nel quale si illustra l'evoluzione del concetto di insularità sin dalla presentazione del *Rapporto Viola (Relazione sui problemi delle regioni insulari dell'Unione europea-Commissione per la politica regionale)*, del 23 marzo 1988 DOC_IT\RR\349\349633 PE 224.311, in www.europarl.europa.eu che ha aperto la strada ad alcune deliberazioni parlamentari sul tema delle regioni insulari e strutturalmente svantaggiate e più in generale a P. Pinna, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 150 e ss. ed Id., *Prefazione*, ivi, VIII.

121. È quanto si sostiene nell'ultimo DPEF presentato dal Governo regionale secondo il quale con riguardo alle funzioni statutarie non ancora trasferite alla Regione "il sistema di finanziamento della Regione siciliana delineato dallo Statuto presupponeva che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle sue funzioni ordinarie mediante le entrate patrimoniali e tributarie spettanti. Si trattava di un modello finalizzato a garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche normalmente

rimenti statali decisi annualmente, occorre ricordare il pensiero di Luigi Sturzo che nel 1949 affermava: *“senza autonomia finanziaria la regione, anche dotata di larga potestà legislativa, sarebbe un ente... ridotto pari a qualsiasi altro ente che dipenda dallo Stato”*¹²².

Con l'accentramento e lo smantellamento dell'autonomia¹²³ si avvierebbe un percorso sostanzialmente opposto, non solo riguardo alla storia della Sicilia, ma anche rispetto a quello che sta avvenendo in Europa: nel Regno Unito, in Belgio, Spagna e persino in Francia, dove le Regioni reclamano ed ottengono livelli crescenti di autogoverno, in alcuni casi puntando alla secessione¹²⁴. Non può tuttavia revocarsi in dubbio i “fatti differenziali” (diritti storici e forali, regimi fiscali ed economici, insularità, fattori linguistici) radicano la specialità regionale e fanno sì che l'autonomia sia sinonimo di asimmetria e differenziazione¹²⁵.

Lungi da una prospettiva encomiastica o apodittica dell'autonomia siciliana, si è tentato, quindi, di declinarne luci ed ombre, opportunità e smarrimenti, slanci ideali e miserie clientelari, tensioni culturali e mire affaristiche e/o mafiose, in un contesto che si dibatte continuamente nella dimensione del *“già, ma non ancora”*.

Tentazione che troppo spesso agita taluni che si sono occupati dell'autonomia siciliana con un esercizio sbrigativo di pur corrette censure di comportamenti amministrativi inefficienti.

Occorre chiedersi se ancora l'autonomia sia uno strumento utile a sostenere la crescita, a partire dall'utilizzo degli strumenti della fiscalità di sviluppo e l'attrazione degli investimenti, oppure un feticcio da smantellare al più presto, o piuttosto debba

attribuite alla Regione a livello statutario che, tuttavia, nel corso degli anni si è rivelato inadeguato giacché la Regione non sarebbe stata comunque in grado di fronteggiare, con le entrate riconosciute dallo Statuto, le spese necessarie all'esercizio delle funzioni non trasferite, a causa dei più bassi redditi dei suoi contribuenti ed in conseguenza dell'elevato costo delle stesse”, cfr. Documento Di Programmazione Economica-Finanziaria 2016/2018, in http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_NormeDocumenti/PIR_LeggeFinanziaria/DPEF%202016-2018.pdf, 46.

122. L. Sturzo, *La regione nella nazione*, adesso in *Opera omnia*, Bologna, 1974, 37. Per Sturzo la teorizzazione dell'autonomia regionale affonda le radici nella relazione tenuta al terzo congresso del Partito popolare a Venezia il 23 ottobre 1921, per il sacerdote calatino il regionalismo, lungi dal disgregare lo Stato, lo rafforza, togliendogli la debolezza organica determinata dall'accentramento amministrativo.

123. Si tratta di un fenomeno che riguarda le regioni nel loro complesso e che è già stato delineato puntualmente da G. Gardini, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2013, 6 *“L'antipolitica e l'emergenza, combinate assieme, hanno avallato l'equazione “riduzione della spesa = riduzione dell'autonomia”, che si è trasformata in uno dei cardini fondamentali delle manovre per la stabilizzazione finanziaria”* degli ultimi governi.

124. Per un inquadramento di tali complesse questioni si vedano ancora gli Autori citati alla nota 5.

125. Così G. Rolla, *Alcune considerazioni i merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, cit. 4 e ss., al quale si rinvia per ampi riferimenti alla dottrina europea.

evolvere verso forme diverse e nuove di autodeterminazione come evidenziano altre esperienze europee che rinvergono, anche nella grande questione dell'insularità e della dimensione frontaliera, le ragioni di un peculiare modello di autogoverno¹²⁶.

In fin dei conti, storia ed assetto istituzionale d'Europa lo dimostrano: come già osservato, nei mari che lambiscono il Continente non esistono grandi isole o arcipelaghi che non siano Stati indipendenti o regioni dotate di forme peculiari di autonomia.

Non si tratta, quindi, di alimentare il rivendicazionismo dalle antiche radici storiche o il "riparazionismo" che tanto influsso ha avuto nei redattori dello Statuto e che s'innesta nel pur sempre grave divario economico-sociale che ancora grava sulla Sicilia. Questi approcci hanno dimostrato limiti e storture e spinto poi a pretendere di lasciar immobile un'autonomia speciale di fronte al profondo mutamento dell'assetto costituzionale ed economico nazionale.

È l'insularità, nella prospettiva di un'Europa rafforzata, la nuova dimensione nella quale 'risignificare' l'autonomia di una Regione come la Sicilia che guarda al Mediterraneo, alle enormi sfide che nuovi assetti sociali, culturali, economici e demografici imporranno al vecchio continente.

Ed è in particolare negli artt. 174 e 175 TFUE che occorre rinvenire il riferimento per sostenere la prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa¹²⁷ che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate¹²⁸.

Nel 2060 la Sicilia avrà una riduzione del 25% della popolazione, del 30% del pil e l'età media dei suoi abitanti sfiorerà i sessant'anni¹²⁹. Potrà quindi essere un territorio impoverito dal quale fuggire, una piastra desertificata delle migrazioni

126. A questo riguarda un sicuro riferimento si rinviene nel già citato intervento da presidente della Corte Costituzionale tenuto da G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 8 il quale, nel riaffermare l'importanza della specialità, ha precisato che le autonomie speciali: "contengono in sé in modo oggettivo le ragioni delle loro peculiarità, la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione".

127. Sulla fiscalità di sviluppo nella copiosa letteratura v. L. Antonini, *La fiscalità di sviluppo*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 139 ss., A. E. La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010; P. Busetta (a cura di), *Fiscalità di vantaggio: motivazioni e opportunità*, Napoli, 2013.

128. In particolare, in Italia e Spagna, si è manifestata la tendenza a ridurre drasticamente gli investimenti pubblici (-25/30% nel quinquennio), determinando l'insorgere della questione della capacità, da parte degli stessi, di rispettare il principio di per cofinanziare i programmi della politica di coesione.

129. Cfr. A. Golini e A. Di Bartolomeo, *Emergenze e potenzialità per le ripresa del Mezzogiorno, Trend demografici, sviluppo economico e dualismo nord-sud*, relazione presentata alla conferenza della Fondazione Curella-Svimez, tenutasi a Palermo il 10 novembre 2011, (estratto).

Le nuove generazioni si avranno così a contare sempre meno dal punto di vista demografico ed elettorale. Secondo le previsioni ISTAT, nei prossimi decenni, i giovani sono destinati a diventare la

sud-nord, o un'opportunità per nuove genti che, arrivando, troveranno convivenza civile, dialogo culturale, iniziative d'impresa.

Di fronte al 'travaglio' (parola che in siciliano, dallo spagnolo evoca anche il duro lavoro) delle riforme si potrà ripiegare verso la fuga dalla peculiarità, riconoscendo come venute meno del tutto le ragioni della specialità, restando così ammalati da quella nostalgia di irraggiungibile purezza che conclude la fine allegoria di D. Buzzati ne *"La Famosa Invasione degli Orsi in Sicilia"*¹³⁰ – trovandosi a concludere con l'apoteosi secondo il quale minorità antropologica e ritardi culturali non consentono ai siciliani l'autogoverno -, o rinvenire, piuttosto, nuove ragioni per le istanze di cambiamento di un'Isola, frontiera d'Europa in quel *'crocevia di mille accadimenti e confine tra due mondi'*, del passato ma anche del futuro, che è stato e sarà il Mediterraneo, descritto nelle felici pagine di F. Braudel¹³¹.

In questa prospettiva l'autogoverno non è e non potrà esser marginale, sarà invece l'elemento che costituirà il valore aggiunto per l'innovazione, quella alla quale i siciliani hanno diritto attraverso un assetto istituzionale peculiare, che dovrà garantire democraticità ed efficienza¹³².

A conclusione di queste riflessioni, che pur sommariamente hanno ripercorso il complesso mosaico dell'autonomia speciale regionale, non resta quindi che auspicare un profondo riassetto istituzionale della Sicilia, peraltro favorito anche dalla riforma costituzionale assoggettata al referendum confermativo, e che, indipendentemente dal suo esito, ne innovi le fondamenta, rafforzando e rilanciando l'autogoverno nel solco di quel fiume carsico, ormai emerso, che percorre l'intera Europa.

Solo una profonda risignificazione dell'autonomia differenziata che si affidi all'ineludibile discontinuità imposta dai processi di riforma può così interpretare l'antico monito di Thomas Jefferson secondo il quale le costituzioni dovrebbero essere modificate da ogni generazione per garantire che il passato ormai morto non condizioni il presente¹³³.

metà degli anziani e questa tendenza è forte soprattutto in Italia ove la perdita di peso demografico dei giovani è più accentuata rispetto a quanto avviene negli altri Paesi occidentali

130. La bella favola di D. Buzzati, pubblicata nel 1945, è edita da Mondadori, 2000.

131. Il riferimento è al suo celebre libro *Mediterraneo*, Milano, 2002

132. Appare condivisibile la lettura di quel grande siciliano che è stato Ludovico Corrao secondo il quale: "il sistema politico siciliano ha conciato così la Sicilia non realizzando a pieno la sua autonomia, perché fin dal primo momento che fu concesso lo Statuto dell'autonomia furono messe in atto tutte le strategie possibili ed immaginabili per svuotarlo di senso, significato ed agibilità. E contro il volere della Costituzione. I gruppi monopolistici del nord e la classe politica romana insieme per la sterilizzazione dell'Autonomia siciliana, con gli ascari della classe politica siciliana. Tuttora è fondamentalemente così, niente è cambiato", così L. Corrao, *Il sogno mediterraneo*, Alcamo, 2010, 49.

133. Lo ricorda C.R. Sunstein, *A cosa servono le costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna 2009, 135, al quale si rinvia per i riferimenti testuali e che richiama il noto confronto tra le posizioni di T. Jefferson e quelle di J. Madison sulla modificabilità delle regole costituzionali per l'autogoverno repubblicano.

Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un *overruling* forzato, ma felice*

di Giuseppe Chiara**
(27 febbraio 2015)

SOMMARIO: 1. Le peculiarità del controllo delle leggi regionali in Sicilia ed il “salvataggio” compiuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 314 del 2003. – 2. La svolta realizzata dalla sent. n. 255 del 2014. – 3. L’adeguamento dello Statuto siciliano dopo la sent. n. 255: l’irragionevolezza di un’eventuale *reformatio in peius*. – 4. Il controllo delle leggi regionali siciliane nella cornice di un più ampio ripensamento del regionalismo in Italia.

1. *Le peculiarità del controllo delle leggi regionali in Sicilia ed il “salvataggio” compiuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 314 del 2003* – La recente sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014 costituisce l’ultima tappa del lungo percorso giurisprudenziale di “riallineamento”, in Sicilia, del controllo di costituzionalità degli atti normativi statali e regionali al modello tracciato dalla Costituzione. Essa si riferisce allo specifico segmento del controllo delle leggi regionali siciliane, alle quali estende, come già avvenuto per le altre Regioni speciali, il procedimento di cui all’art. 127 Cost., in applicazione della clausola «di maggior favore» contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹. Questo risultato, peraltro, è stato conseguito, proprio nel segmento in oggetto, attraverso percorsi tutt’altro che lineari.

Certo, l’esito della vicenda era già ampiamente pronosticabile alla luce delle espressioni univoche utilizzate dalla Corte nell’ordinanza di rinvio della questione davanti a se stessa² e, prima ancora, dello stesso *modus procedendi* del giudice delle leggi, che, impugnando l’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come novellato dall’art. 9 della legge n. 131 del 2003 (limitatamente alla parte iniziale di questo³), in occasione del sindacato su talune previsioni normative della Regione siciliana di carattere finanziario, aveva tratto occasione da un giudizio che si sarebbe potuto risolvere *de plano* con una decisione nel merito, per

* Scritto sottoposto a *referee*. Il presente lavoro riproduce, con alcune integrazioni, il testo di un saggio destinato agli Scritti in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero.

1 Ai sensi del quale, come noto, «Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

2 Con l’Ord. n. 114 del 2014; in dottrina, sul provvedimento, cfr. A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane* (“a prima lettura” di Corte cost. n. 114 del 2014), in www.consultaonline.it; G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all’impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, in; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana”* (commento all’ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014), in www.federalismi.it (n. 10/2014).

3 «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell’articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione» (il corsivo evidenzia la parte di cui è stata dichiarata l’incostituzionalità); su tale clausola, criticamente, cfr., per tutti, E. ROSSI, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 3, 2003, p. 3036 ss.

operare una “svolta” evidentemente ritenuta non più rinviabile, stante la perdurante situazione di stallo in cui da tempo ristagnano i tentativi di riforma dello Statuto siciliano.

Così operando, però, la Corte ha «rinnega[to] se stessa»⁴ e l’(ormai) ingombrante precedente rappresentato dalla nota sentenza n. 314 del 2003, nella quale, con dovizia di argomentazioni, essa aveva sostenuto la non confrontabilità tra il modello di controllo preventivo delle leggi regionali realizzato, in Sicilia, dal Commissario dello Stato e quello generale, di cui al vigente art. 127 Cost., applicato alle Regioni ordinarie e, ancora per mano della Consulta, rapidamente esteso alle altre Regioni speciali⁵.

Descrivendo le singole disposizioni dello Statuto siciliano, nei loro elementi di difformità rispetto al procedimento configurato in Costituzione, la Corte adottava il metodo della scomposizione della disciplina del controllo sulle leggi regionali per “parti” separate, già inaugurato, peraltro, nella nota sentenza n. 38 del 1957, in cui, nel caducare, in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, le disposizioni statutarie che prevedevano un organo di giustizia costituzionale *ad hoc* per la Sicilia, si riconosceva «la perdurante vigenza delle regole di procedura statutariamente fissate, in quanto non necessariamente collegate alla competenza dell’Alta Corte», ritenendo applicabili tali regole ai giudizi da svolgere davanti ad essa in sostituzione della stessa Alta Corte⁶.

Allora l’esclusione della comparabilità della disciplina siciliana con quella generale offerta dall’art. 127 Cost. fu argomentata considerando le rispettive disposizioni non omogenee. Rimasero pertanto irrisolti una serie di nodi problematici, che la dottrina non

4 L’espressione è di A. RUGGERI, *op. cit.*, secondo il quale, peraltro, il mutamento dell’orientamento manifestato dalla Corte rispetto alla sent. n. 314 del 2003 «non si registra al sopravvenire di un fatto nuovo o [...] di una nuova “situazione normativa”, qual è appunto quella dovuta alla revisione del 2001, avendosi senza alcun segno premonitore, *ex abrupto*, in occasione del giudizio sulla finanziaria siciliana».

5 All’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, nelle Regioni ad autonomia differenziata diverse dalla Sicilia, gli originari regimi di controllo, ispirati al previgente art. 127 Cost., sono stati considerati confrontabili e recessivi rispetto a quello fissato dall’attuale normativa costituzionale, proprio in considerazione del ruolo del Governo, che nel controllo preventivo si ingerisce nel procedimento legislativo regionale, mentre in quello successivo risulta a questo del tutto estraneo, potendo far valere, solo dopo l’entrata in vigore della legge, un eventuale “eccesso di competenza” di fronte alla Corte costituzionale. Cfr., in tal senso, l’ord. n. 377 del 2002, sul procedimento di controllo relativo alle leggi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste; l’ord. n. 65 del 2002, riferita al Friuli-Venezia Giulia; le sentt. n. 408 e 533 del 2002 riguardanti il Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano.

6 La dottrina si è soffermata, specie in passato, sul senso da dare alla formula «le disposizioni della presente legge» contenuta nell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, al fine di individuare l’unità minima da porre a raffronto per applicare la clausola «di maggior favore» *in* contenuta, sostenendosi da alcuni che la comparazione dovesse essere svolta alla luce di un’unica, complessiva valutazione dei dati offerti dalle discipline comparate; da altri che, invece, la stessa potesse avvenire anche per parti separate, purché dotate di autonomia concettuale e guardando anche alla logica complessiva della disciplina che risulti da tale raffronto, della quale andrà comunque preservata la coerenza e non contraddittorietà. Quest’ultima soluzione, con non eccessive diversità di intonazioni, è stata prevalente in dottrina; cfr., in tal senso, E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell’articolo 127 della Costituzione*, in G. Verde (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, p. 61 ss., in specie pp. 68-70; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in www.forumcostituzionale.it (5 novembre 2003), p. 2; C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto tra norme al (mancato) confronto tra sistemi*, *in* v. p. 2, che propende, sulla scorta del dato letterale offerto dall’art. 10 cit., per la possibilità di frazionare l’art. 127 Cost. ed applicarlo alle Regioni speciali solo là dove amplia la loro autonomia; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le ist. del federalismo*, 2/2002, p. 360, secondo cui il senso complessivo della riforma del Titolo V spinge nella direzione dell’estensione immediata dell’intero testo della legge costituzionale 3/2001 alle Regioni speciali, ma «un argomento contro l’estensione su tutta la linea è dato dall’esistenza stessa della clausola, la quale invita a distinguere all’interno della legge costituzionale 3/2001 ciò che è immediatamente applicabile da ciò che non lo è». La giurisprudenza costituzionale più recente appare attestata sul “principio di unitarietà degli istituti”, in base al quale, appunto, gli istituti disciplinati nel Titolo V introdotto con la riforma del 2001 e quelli contenuti nei vecchi Statuti speciali devono essere comparati considerandoli nella loro unitarietà, che comprende gli aspetti più favorevoli e quelli meno favorevoli per l’autonomia regionale; in tal senso, cfr., per tutte, le sentt. n. 274 del 2003 e n. 51 del 2006.

aveva mancato di rilevare e per i quali erano state anche prospettate soluzioni di vario tenore, la cui praticabilità subì una sorta di “forzoso arresto” ad opera della Corte⁷.

Così, la *vexata quaestio* relativa alla ruolo del Commissario dello Stato, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ne aveva sì preservato l'esistenza, ma all'interno di una cornice funzionale profondamente mutata rispetto all'originario impianto statutario. Di tale organo la Corte aveva mantenuto, infatti, la competenza in ordine al controllo delle leggi regionali, impugnabili (ormai) davanti alla Corte costituzionale, ma non quella, di cui agli artt. 27 e 30 St. siciliano, sulle leggi e sui regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto speciale ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione⁸. Tale “mutilazione” fu letta, in dottrina, come fattore di appannamento del ruolo *super partes* del Commissario, quale «organo imparziale di difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico»⁹, a favore di una prospettiva più realistica, che ne coglieva la “vicinanza” all'esecutivo nazionale, assimilandolo sostanzialmente al modello commissariale previsto per le altre Regioni¹⁰.

⁷ Si può affermare fin d'ora, comunque, che la dottrina si è orientata in prevalenza nel senso di ritenere il procedimento di cui all'art. 127 Cost. complessivamente più favorevole rispetto a quello disposto dallo Statuto siciliano, in quanto – come detto – esso esclude il potere statale di incidere dall'interno sul procedimento di formazione delle leggi regionali; in tal senso cfr., per tutti, C. PINELLI, *Art. 9. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)*, in www.astridonline.it; ID., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione?*, in *Le Regioni*, 1/2005, p. 165; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, p. 183 ss., in particolare pp. 196-197; *contra* E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3317 ss.; ID., *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, p. 147, in considerazione del fatto che la promulgazione (anche parziale) amplierebbe l'autonomia della Regione, che potrebbe decidere se procedere o meno in tal senso, secondo criteri di opportunità politica.

⁸ Cfr. la sentenza n. 545 del 1989, con la quale la Corte, in occasione del primo ed unico ricorso del Commissario dello Stato avverso un atto normativo statale, dichiarò non più operante la competenza sopra ricordata, poiché connessa indissolubilmente alle attribuzioni dell'Alta Corte, in nome del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, già richiamato, peraltro, nella sentenza n. 38 del 1957. Il carattere “tombale” di questa pronuncia sulle competenze commissariali in ordine al controllo delle leggi statali appare confermato dall'ombra negativa gettata dall'organo di giustizia costituzionale sulla perdurante utilità istituzionale del Commissario dello Stato, affermando che, se il potere di impugnativa in esame «si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale, non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari» (punto 2 del considerato in diritto).

⁹ In questi termini, secondo la prospettiva dottrinale più risalente, P. VIRGA, *Commissario del Governo*, in *Enc. dir.*, VII, Milano 1970, p. 856; sul Commissario dello Stato come organo *super partes* tra Stato e Regione siciliana, cfr. F. TERESI, *Regione Sicilia*, *ivi*, XXXIX, Milano 1988, p. 410; G. VERMIGLIO, *Commissario del Governo nella Regione*, in *Enc. giur. Treccani*, VII, Roma 1988, p. 1 ss.; A. CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998, p. 430 ss.

¹⁰ Cfr. E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino 1990, p. 183; sul punto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, p. 269 rilevano come il Commissario dello Stato si sia posto, nell'esperienza, «al pari degli altri rappresentanti del Governo nei capoluoghi regionali, quale mera *longa manus* del Governo stesso, distaccandosi tuttavia dagli altri Commissari per il carattere sostanzialmente “suo proprio” del potere di controllo, sistematicamente esercitato *a senso unico* nei riguardi dei soli atti regionali». Per una disamina approfondita degli elementi strutturali e funzionali connotanti in Commissario dello Stato, cfr. G. SCALA, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Sicilia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. Verde, G. Scala (a cura di), *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano 2005, p. 119 ss.

Anche in ordine alla natura, preventiva o successiva, del controllo, la sentenza n. 314 del 2003 aveva lasciato il quadro normativo immutato.

Secondo il dettato originario degli artt. 28 e 29 St. siciliano, infatti, le leggi regionali dovevano essere inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che nei successivi cinque giorni avrebbe potuto impugnarle davanti all'Alta Corte; quest'ultima avrebbe dovuto decidere sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricezione delle medesime. Decorso otto giorni, senza che al Presidente regionale fosse pervenuta copia dell'impugnazione o trenta giorni dall'impugnazione, senza che allo stesso Presidente fosse pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sarebbero state promulgate ed immediatamente pubblicate sulla Gazzetta ufficiale.

Nell'interpretare queste disposizioni, dotate di un'innegabile coerenza ed unitariamente rivolte a garantire la rapidità del controllo in vista dell'entrata in vigore delle leggi regionali, un'autorevole dottrina sostenne il carattere perentorio del termine di trenta giorni, individuando in capo al Presidente, decorso infruttuosamente lo stesso, un preciso dovere di promulgazione in pendenza di giudizio e spingendosi ad affermare che, una volta avvenuta la promulgazione, la tardiva pronuncia dell'Alta Corte fosse da considerare *inutiliter data*¹¹.

Gli interventi successivi dell'Alta Corte e della stessa Corte costituzionale, subentrata alla prima, hanno comportato una trasformazione profonda del modello originario ed un'alterazione degli stessi equilibri istituzionali tra gli organi di vertice della Regione.

La prima, infatti, in una delle sue poche decisioni, ammise la promulgazione parziale di un testo di legge successivamente alla dichiarazione di parziale illegittimità dello stesso, riconoscendo in capo al Presidente la possibilità (*rectius*: il dovere) di valutare discrezionalmente se la parte di testo non annullato potesse essere promulgato, in quanto dotato di autonoma efficienza, o se occorresse una nuova delibera assembleare, che riesaminasse la legge nel suo complesso. Tali assunti offrirono le basi per un ulteriore ampliamento del potere-dovere di promulgazione parziale del Presidente in materia, esteso anche al caso di impugnazione parziale della delibera legislativa da parte del Commissario dello Stato, prima della decisione di legittimità costituzionale.

Da parte sua, la Corte costituzionale, nel confermare l'orientamento dell'organo di giustizia costituzionale siciliano, pur lasciando intatti i modi e i termini di proposizione del giudizio, stabilì che «il termine di trenta giorni oltre il quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 29 dello Statuto siciliano, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione, crea non già un obbligo di promulgazione immediata, ma soltanto la facoltà per la Regione di procedere alla promulgazione e pubblicazione della legge anche in pendenza di ricorso per illegittimità costituzionale. Il fondamento e i limiti di questa facoltà sono tali da escludere che essa possa influire, allorché sia stata esercitata, sullo svolgimento del processo costituzionale e sulla relativa decisione. Pertanto, anche se la legge regionale in oggetto possa ritenersi formalmente perfetta come atto legislativo, l'esercizio della anzidetta facoltà di promulgazione non impedisce che una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale ponga nel nulla la legge e travolga tutti gli effetti che essa, *medio tempore*, possa avere prodotto con eventuali conseguenti responsabilità¹²». Ciò affidava alla valutazione discrezionale del Presidente la promulgazione parziale o integrale della legge, trasformando il giudizio da

¹¹ Così V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 645.

¹² Così la sent. n. 60 del 1958, parte iniziale del considerato in diritto; ma, in senso conforme, v. già la sent. n. 9 del 1958 e, poi, n. 31 del 1961.

preventivo in successivo; la promulgazione parziale, poi, poteva aversi o prima della decisione della Corte costituzionale o in esito al giudizio di questa¹³.

Un'ulteriore tappa su questo percorso è stata segnata, poi, dalla giurisprudenza che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in caso di promulgazione parziale delle sole disposizioni non impugnate, che avrebbe implicitamente manifestato una volontà di acquiescenza della Regione nei confronti dei rilievi di incostituzionalità mossi dal Commissario¹⁴. Interpretando la promulgazione parziale come implicita rinuncia alle parti della legge impugnate, si conferiva, come ampiamente rilevato dalla dottrina, al Presidente della Regione un improprio ruolo di legislatore negativo¹⁵, dotandolo del potere di causare, proprio attraverso la promulgazione parziale, l'abrogazione parziale della legge, anche a detrimento delle determinazioni assunte dall'organo rappresentativo regionale e senza effettivi rimedi attivabili dalla Corte costituzionale¹⁶.

Su tali aspetti e, in genere, su tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane, nel 2003 la Corte costituzionale evitò di formulare un giudizio di valore assumendo, sì, come termine di riferimento l'art. 127 Cost., ma limitandosi a dichiarare che i due modelli erano essenzialmente diversi e non si prestavano ad essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. A fondamento di tale impedimento la Corte collocò la distinzione tra tipi di diversità, quantitativa e qualitativa, giungendo ad affermare che in presenza della prima il confronto sarebbe stato possibile, mentre sussistendo la seconda (come nel caso del sistema di controllo previsto dall'art. 127 e di quello disciplinato dallo Statuto siciliano) qualsiasi comparazione sarebbe stata irrealizzabile.

In particolare, il meccanismo definito dagli artt. 28 e 29 St. siciliano, nel fissare un procedimento di impugnazione delle leggi di carattere preventivo, in quanto anteriore alla promulgazione e pubblicazione, era congegnato in modo che la pronuncia della Corte non fosse necessariamente preventiva, «potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto».

Altri elementi di difformità furono individuati, poi, nell'assenza di un rinvio, preventivo allo stesso procedimento di impugnazione, all'Assemblea legislativa per sollecitare una seconda deliberazione da parte di questa; nella previsione di termini particolarmente brevi; nel fatto che il controllo sulle leggi fosse promosso, in Sicilia, da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da

¹³ Cfr. Corte cost., sentt. n. 9 del 1958 e 31 del 1961. In dottrina, diffusamente, M. MOSCATO, *La c.d. promulgazione parziale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, p. 393 ss.

¹⁴ Cfr., *ex multis*, le sentt. n. 142 del 1981 e 13 del 1983 che avviarono un orientamento costantemente ribadito in seguito.

¹⁵ Cfr., sul tema, G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1/1983, p. 475; P. BERRETTA, *Il Presidente della Regione Siciliana giudice della costituzionalità delle leggi regionali?*, in *Giur. cost.*, 3/1983, p. 1045.

¹⁶ Sul punto, cfr. ancora M. MOSCATO, *op. cit.*, p. 396, che ricorda come a «bilanciamento di tali poteri abnormi, riconosciuti al capo dell'Esecutivo regionale, la Corte ha individuato unicamente la possibilità, da parte dell'Assemblea regionale, di rilegiferare sulla materia regolata nelle precedenti disposizioni non promulgate (*id est* abrogate) dal Presidente, riproducendole in tutto o in parte». In caso di nuova impugnazione da parte del Commissario dello Stato, comunque, il Presidente manteneva il potere di una nuova "abrogazione attraverso la non promulgazione", perpetuando sibranti tensioni tra i due organi di vertice dell'apparato regionale.

questo originariamente tracciati tra Regione e Stato. Quest'ultimo, poi, «è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri [...], ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di "garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale" (secondo le parole della sentenza n. 545 del 1989), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo, ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo»¹⁷.

Ponendo l'accento sull'eccentricità del sistema isolano e negando, allora, che esso potesse costituire un *vulnus* all'autonomia della Regione in rapporto a quella riconosciuta, in tale ambito, alle altre, la Corte evitò di addentrarsi in ambiti politicamente impegnativi, nei quali sia il legislatore nazionale, con il citato art. 9 della legge n. 131 del 2003, sia l'Assemblea Regionale Siciliana avevano mostrato ancora un diffuso gradimento per il regime siciliano¹⁸. La dottrina accolse, invece, la decisione in termini assai critici e non mancò chi denunciò, con forza, l'esigenza di difendere l'autonomia «anche contro... se stessa, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli che se ne fanno [...]»¹⁹. A oltre dieci anni di distanza, di fronte alla conclamata incapacità dell'autonomia di avviare percorsi di autoriforma, gli sviluppi recenti della giurisprudenza costituzionale hanno confermato la fondatezza di quella intuizione.

2. La svolta realizzata dalla sent. n. 255 del 2014 – Dalla lettura della sentenza n. 255 del 2014 appare subito evidente come l'analisi dei due modelli di controllo sulle leggi, quello "siciliano" definito statutariamente e quello di ordine generale descritto dall'art. 127 Cost., si collochi, rispetto alla sentenza n. 314 del 2003, entro un'ottica di fondo profondamente mutata: puramente descrittiva e "osservazionale", allora; prescrittiva e fondata su una serie di giudizi di valore, oggi.

La Consulta ribadisce che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nell'introdurre la clausola «di maggior favore», impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli Statuti speciali e le analoghe disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione, «al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie». Nello sforzo di dimostrare la confrontabilità tra il modello siciliano e quello previsto in Costituzione, essa prende le distanze, oggi, da quanto affermato nella sentenza n. 314 del 2003.

¹⁷ Così la citata sentenza n. 314 del 2003, punto 3.2 del considerato in diritto.

¹⁸ Con l'ordine del giorno n. 22, approvato in data 29 novembre 2001, infatti, l'Assemblea regionale confermò, in attesa della revisione dello Statuto, l'applicazione degli artt. 28 e seg. dello stesso, ritenendo tale sistema di controllo più garantista rispetto a quello ordinario, riformato nel 2001. Si ricordi, altresì, che anche il Commissario dello Stato aveva presentato nel giudizio definito dalla sentenza n. 314 una memoria, rivolta a sostenere la "possibilità di una sopravvivenza" della disciplina prevista dallo Statuto siciliano "in quanto *lex specialis* dopo la riforma del Titolo V" (cfr., per queste indicazioni, il punto 3.1 del Ritenuto in fatto della sent. cit.).

¹⁹ Così A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit., p. 1; in senso critico, cfr. anche C. PADULA, *op. cit.*, *passim*, in specie pp. 1-3; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*; M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314 / 2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, *ivi*.

Lungi dal riproporre la criticatissima distinzione tra tipi di diversità (quantitativa e qualitativa), la nuova pronuncia recepisce, alla lettera, i suggerimenti interpretativi avanzati da autorevole dottrina, secondo cui l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone «la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificativi degli istituti comparati», rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, «al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia»²⁰. Data per scontata la presenza di siffatta diversità, gli istituti in esame, chiamati a svolgere la medesima funzione di definizione del controllo sulle leggi regionali, ben possono essere comparati.

Gli sforzi argomentativi successivi della Corte sono in gran parte orientati in tal senso.

In primo luogo, essa passa in rassegna gli snodi giurisprudenziali salienti del processo di ampliamento della sfera applicativa del “nuovo” art. 127 Cost. ai controlli svolti sulle leggi delle altre quattro Regioni speciali diverse dalla Sicilia, affermando, come *leitmotiv* di fondo, la confrontabilità, appunto, tra il modello *ivi* definito e quello tracciato dai rispettivi Statuti. Il controllo successivo ha assunto così portata generale, isolando il “caso” siciliano, e risultando dotato di una particolare primazia anche sul piano assiologico, in quanto espressivo, ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, di una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale rispetto al sistema originariamente previsto dagli Statuti delle suddette Regioni.

Venendo poi all'esame del sistema di controllo sulle leggi siciliane, la Corte parte sì dalla descrizione del modello “in origine”, ma riconosce immediatamente anche come questo, a seguito della profonde trasformazioni intervenute ad opera della giurisprudenza costituzionale, sia divenuto, «quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora [prima della riforma del Titolo V della Costituzione] previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo»²¹.

Ciò consente al giudice del leggi di svolgere due ulteriori, connesse considerazioni in merito alla percorribilità del metodo del confronto.

Per un verso, esso rileva come proprio la “riscrittura” di taluni passaggi centrali del procedimento di controllo delle leggi siciliane compiuta dalla Corte si sia svolta, in almeno due casi, anche attraverso la comparazione di questo con quello disciplinato dal previgente art. 127 Cost.²²

Per altro verso, sottolineando l'analogia del procedimento di controllo sulle leggi siciliane con quello disposto, originariamente, per le altre Regioni speciali, la Corte osserva come “l'eccentricità” del modello siciliano non costituisca un ostacolo insormontabile alla confrontabilità tra istituti, così come già avvenuto per i regimi di controllo delle leggi regionali previsti dagli Statuti di quelle regioni, portando all'applicazione, in forza del criterio della prevalenza, della disposizione costituzionale²³.

Si traccia, così, un ulteriore elemento di discontinuità con la sentenza n. 314 del 2003, enfatizzando i fattori di somiglianza qualitativa, prima ancora che quantitativa (potremmo dire, utilizzando le ricordate categorie concettuali di quella pronuncia) tra le discipline delle

²⁰ Cfr. il punto 4.2 del considerato in diritto, che riprende alla lettera A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit., p. 2.

²¹ Cfr. il punto 3 del considerato in diritto, nel quale si evidenzia come, rispetto a quei meccanismi, il modello siciliano presentasse alcuni spazi di maggiore autonomia, «non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame e ben potendo il Presidente della Regione promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione».

²² Cfr. il punto 4.2 del considerato in diritto, in cui la Corte richiama i precedenti offerti dalle sentt. n. 38 del 1957 e n. 545 del 1989.

Regioni differenziate, compresa la Sicilia, nonché la tendenza ad estendere l'applicazione dell'art. 127 Cost. oltre i confini delle autonomie ordinarie, per argomentare la praticabilità, e doverosità, del metodo del confronto tra istituti.

Una volta affermata la confrontabilità degli istituti di controllo, la Corte ha buon gioco nel dimostrare come il controllo preventivo di matrice statutaria costituisca, per la Regione, un *minus*, proprio in termini di autonomia, rispetto al procedimento previsto in Costituzione, nel quale «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia»²⁴.

Dichiarando, infine, l'incostituzionalità dell'*incipit* del suddetto art. 31, comma 2, la Corte ritiene «non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sent. n. 545 del 1989)»²⁵, traendo conclusioni coerenti con le premesse poste nell'ordinanza di rimessione. Questa, infatti, si era appuntata (solo) sulla parte iniziale del citato articolo, lasciando già presagire l'estensione alla Regione siciliana del modello di controllo successivo delle leggi regionali, individuato in Costituzione e disciplinato in dettaglio dalla restante parte della disposizione.

La figura del Commissario dello Stato risulta così espunta dal procedimento di controllo, quantunque, a rigore, essa non risultasse «strettamente ed inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo»²⁶. Appare probabile che su questa scelta abbiano pesato finalità di semplificazione e di certezza del quadro normativo, nonché l'intento di garantire l'immediata applicabilità della disciplina di risulta, attraverso l'estensione (dichiarata *expressis verbis* dalla Corte) alle leggi siciliane del meccanismo di controllo disposto dall'art. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953.

Ora, proprio la scelta per l'estensione "a blocco" del modello costituzionale, con l'integrazione offerta dalla legislazione ordinaria (art. 31 cit., depurato della parte iniziale) pare consentire, ed anzi favorire, l'applicazione dell'intera procedura di controllo successivo previsto per le altre Regioni, anche negli aspetti definiti dalla legislazione ordinaria, secondo la lettura a questi offerta dalla giurisprudenza costituzionale²⁷. Il riferimento va, in particolare, alla disciplina dei rapporti tra la delibera del Consiglio dei

²³ Cfr. ancora il punto 4.2 del considerato in diritto, dove si ricordano le citate sentt. n. 408 e 533 del 2002, «nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali».

²⁴ Cfr. ancora il punto 4.2 del considerato in diritto.

²⁵ Così il punto 5 del considerato in diritto.

²⁶ Così A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., p.3.

²⁷ Si tratta della proposta avanzata, tra gli altri, da A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a statuto speciale fra "condizioni più ampie di autonomia" e novità introdotte dalla legge "La Loggia"*, in www.federalismi.it (24 luglio 2003).

ministri e il ricorso del Presidente del Consiglio, a quella della tempistica processuale, nonché alla possibilità di sospendere gli effetti dell'atto impugnato.

Quanto al primo punto, una volta venuta meno la figura del Commissario dello Stato, l'esigenza di offrire alla Regione la maggior tutela dell'autonomia impone di garantire il valore di "scelta di politica istituzionale" costantemente attribuito alla delibera statale di sollevazione del ricorso nei riguardi delle leggi regionali, suffragato dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 33 del 1962, allorché affermò che la delibera consiliare trova giustificazione e fondamento «in un'esigenza non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto d'impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale»²⁸. In tal senso va ribadita non solo l'esigenza di un "contenuto minimo" della delibera collegiale, comprensivo, tra i termini del ricorso, anche dell'indicazione, sia pure sintetica, dei motivi dell'impugnazione, ma anche l'opportunità di incentivare prassi "virtuose", volte ad integrare tale contenuto minimo²⁹.

Quanto al secondo punto, l'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, sancisce, in caso di impugnazione di uno Statuto regionale o di una legge statale o regionale, un obbligo per la Corte di fissare l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso, termine che potrebbe apparire particolarmente vantaggioso per l'autonomia regionale, ove letto come dotato di carattere perentorio. La prassi, però, sembra orientata in senso diverso, considerandolo come meramente ordinatorio. Sui tempi della decisione, pertanto, rimane grande incertezza e non sarà la nuova disciplina, con ogni probabilità, ad accelerarli³⁰.

In ordine al terzo punto, infine, una volta ammesso, come pare necessario fare alla luce della clausola «di maggior favore», che la Regione possa avanzare davanti alla Corte costituzionale, ancora ex art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, un'istanza di sospensione dell'efficacia della legge statale impugnata, si deve ritenere altrettanto necessario riconoscere allo Stato il medesimo potere cautelare, in forza di un "effetto di trascinamento" consequenziale al principio della "parità delle armi" tra le parti del giudizio. In tal caso, anzi, proprio l'esigenza di sospendere l'esecuzione di un atto che comporti «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini»

²⁸ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 33 del 1962, punto 3 del considerato in diritto; in dottrina, per tutti, E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 96-99, in specie p. 98, secondo cui la valutazione rimessa all'intero Governo (piuttosto che al solo Commissario dello Stato) risulta maggiormente idonea a garantire l'autonomia della Regione la cui legge sia oggetto di impugnazione; nello stesso senso, anche E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., p. 76.

²⁹ Si fa riferimento, ad esempio, alla prassi di accompagnare le delibere di autorizzazione del Consiglio dei ministri con una relazione del Ministro o del dipartimento degli affari regionali, che è allegata al verbale delle sedute del Consiglio stesso. La Consulta ha, in varie occasioni (sentenze 315 del 2003, 240 e 357 del 2010), riconosciuto a questa relazione una funzione "integrativa" della delibera consiliare, quanto al contenuto minimo di quest'ultima. In un'ottica collaborativa si colloca, invece, la direttiva del Ministro per gli affari regionali del 26 giugno 2006, che, nel definire le procedure da seguire per l'esame governativo delle leggi regionali, ha rilevato l'opportunità «che l'operazione di composizione dei valori confliggenti dell'unità della Repubblica e dell'autonomia regionale sia affidata ad un processo di negoziazione politica ed al confronto tra i diversi soggetti del pluralismo piuttosto che alla Corte costituzionale». Su tali strumenti cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, pp. 173-174.

³⁰ In argomento, cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 158, i quali, opportunamente, osservano come «A ciò si aggiunga che la disposizione in esame potrebbe essere letta nel senso che, entro novanta giorni dal deposito del ricorso, la Corte debba fissare la data dell'udienza e non che entro i novanta giorni debba tenersi l'udienza. Neppure l'interpretazione più restrittiva appare comunque risolutiva, in quanto [...] lo svolgimento dell'udienza entro novanta giorni dal deposito del ricorso, non garantisce certamente in ordine ai tempi di deposito della decisione».

impone di offrire un'applicazione puntuale di tale principio, indipendentemente dalla provenienza dell'atto medesimo. Sembra, in altre parole, che in questo caso il ricorso alla clausola «di maggior favore» arresti, in modo del tutto irragionevole e asimmetrico, il percorso di estensione “a blocco” del modello costituzionale “a metà del guado”, rendendosi necessario il completamento della disciplina applicabile alla luce di altri principi, pure di rango costituzionale³¹.

Al di là delle considerazioni tecniche fin qui svolte, permangono poi, sullo sfondo, tutte le perplessità legate al repentino *overruling* impresso dalla Corte ad un orientamento che appariva ormai consolidato.

L'organo di giustizia costituzionale ha, in un sol colpo, determinato i tempi e le modalità dell'intervento riformatore sul sistema di controllo vigente per le leggi siciliane, che nel 2003, invece, era stato esplicitamente affidato alle valutazioni degli organi politici isolani. La denuncia dell'anomalia siciliana resa palese, in particolare, dalla prassi della promulgazione e pubblicazione parziali, si risolveva così, allora, in un implicito, ma, nel complesso, blando, appello al legislatore siciliano, perché avviasse la stagione dell'adeguamento dello Statuto ai nuovi equilibri istituzionali tracciati dalla riforma costituzionale del 2001, arrestandosi, peraltro, di fronte all'impossibilità di formulare un giudizio di merito sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali. Di più: proprio quest'ultimo assunto, fondandosi sulla disomogeneità delle grandezze a confronto, poteva valere a “blindare” il modello invalso in Sicilia, rinviando *sine die* i tempi della riforma statutaria e del rilancio della specialità.

La sentenza in oggetto rivela, invece, una Corte molto più risoluta ed intraprendente, disposta a “intestarsi” la questione di legittimità costituzionale, individuandone parametro ed oggetto, pur nel contesto di un quadro normativo rimasto, sul punto, invariato rispetto al 2003.

In particolare, la proposizione della questione da parte della Corte costituzionale, se, certo, non costituisce una novità assoluta, essendo stata preceduta da non pochi precedenti, nei quali il giudizio finale si è quasi sempre risolto in una pronuncia di accoglimento, appare però, più che rimedio “forte” contro le zone d'ombra del controllo di costituzionalità³², resipiscenza tardiva in un segmento normativo la cui legittimità, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, era stata avallata e consolidata dalla stessa Consulta³³.

Su queste premesse, non sorprende che il Presidente del Consiglio dei ministri, il Commissario dello Stato e la stessa Regione siciliana abbiano deciso di non costituirsi nel giudizio che ha condotto alla sentenza in esame. Come visto, l'esito della pronuncia era già ampiamente scontato e lo stesso contraddittorio si sarebbe ridotto a vuoto simulacro,

31 Cfr. A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato*, cit., p. 3, che, a proposito del citato art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003 (relativo, appunto, anche al potere cautelare), ritiene che, considerata nella sua unitarietà ed interna specularità, tale norma sia “neutra”.

32 Secondo la giustificazione tradizionale proposta in dottrina; in argomento cfr., *ex multis*, B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, Padova 1985; ID., *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)*, in *Giur. cost.*, II, 1988, p. 40 ss.; C. PINELLI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale e nozione di giudice a quo*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2001, p. 618 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 88 ss.; F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in *www.federalismi.it* (n. 21/2013).

33 Prima della riforma del 2001, a partire – come detto – dalla “storica” sent. n. 38 del 1957 e ancora nella sent. n. 545 del 1989; dopo, appunto, con la più volte citata sent. n. 314 del 2003.

data la sostanziale contiguità tra la posizione del Commissario e quella della Regione, entrambi interessati ad un (impossibile) mantenimento dello *status quo* e la già ridondante presenza dell'istanza di ampliamento della portata applicativa dell'art. 127 Cost., che ha probabilmente indotto il Governo ad evitare un (inutile) intervento nel processo.

A ben vedere, allora, il cambio di rotta dei giudici del palazzo della Consulta si iscrive entro un orizzonte di senso più ampio, costituito dal variegato e composito rapporto tra politica e giurisdizione, segnato da oscillazioni che vanno da «una tendenziale (ed alle volte fin troppo benevola) “copertura” offerta alla politica»³⁴ ad una «tendenza pervasiva della giurisdizione, che tende a creare autonomamente le regole della propria azione, e nella tendenza recessiva della politica, che stenta a dare alla giurisdizione le regole alla cui formazione sarebbe chiamata»³⁵. Nel caso in esame le discontinuità sul piano delle regole dell'azione appaiono forse meno evidenti che in altri, ma rimane il dato secondo cui il recente *overruling* della Corte risulti difficilmente giustificabile perfino nella prospettiva, notoriamente elastica, assiologico-sostanziale. Tale prospettiva, anzi, avrebbe imposto di imprimere una vigorosa virata al procedimento di controllo delle leggi siciliane già all'indomani della riforma del Titolo V della Cost., in nome, come oggi “si scopre”, della maggiore autonomia dell'ente territoriale che questa opzione avrebbe comportato e, dunque, in esito ad un giudizio compiuto su un piano rigorosamente assiologico.

Né varrebbe obiettare che, in fondo, la sentenza n. 314, tenendo conto dell'elaborazione, allora in corso, di una proposta di revisione dello Statuto siciliano da parte dell'Assemblea Regionale, avrebbe tentato di bilanciare le ragioni (e i tempi) della politica con quelli del diritto, perché proprio la soluzione prescelta, fondata sulla non confrontabilità dei due sistemi, introduceva una sorta di “pietrificazione”, senza termine finale, della soluzione siciliana.

La radicalità dell'*overruling* di oggi è conseguenza, dunque, della radicalità della soluzione *tranchant* del 2003 e di un certo modo di concepire la specialità, come separatezza, coniugato alla elasticità con cui la Corte definisce, di volta in volta, le proprie relazioni con la sfera politica³⁶.

3. L'adeguamento dello Statuto siciliano dopo la sent. n. 255: l'irragionevolezza di un'eventuale reformatio in peius – La pronuncia distingue “chirurgicamente” – come accennato – tra l'annullamento dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, nella versione novellata dalla legge “La Loggia” del 2003, limitatamente alle parole iniziali, e la non applicazione delle previsioni statutarie, che risultano semplicemente «non più operanti», a seguito dell'estensione del procedimento sancito in Costituzione³⁷.

³⁴ In questi termini, A. RUGGERI, *La corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa, rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in www.giurcost.org, p. 7.

³⁵ Così S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in www.federalismi.it, pp. 1-2.

³⁶ Al di là dell'atteggiamento ondivago tenuto nel caso della disciplina del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane, dopo il 2001 la Corte ha manifestato anche in altri ambiti una certa ambivalenza nel determinare forme e spazi della specialità regionale. In argomento, cfr. S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.osservatorioaic.it (gennaio 2015), pp. 19-20 ed *ivi* ampi riferimenti alla oscillazioni della giurisprudenza, talora propensa a mantenere lo *status quo*, ritagliando ambiti di autonomia refrattari a qualsiasi innovazione di sistema (come nel caso della cancellazione del limite dell'interesse nazionale, dell'introduzione del principio di sussidiarietà o del potere sostitutivo straordinario previsto, in via generale, dall'art. 120, comma 2, Cost.), talaltra indirizzata ad appiattire l'autonomia speciale su quella ordinaria (in particolare, nel segmento relativo al riparto della competenza legislativa e, soprattutto, in materia di coordinamento della finanza pubblica).

Il “riposizionamento” dell’autonomia siciliana in materia di controllo delle leggi è avvenuto, pertanto, in concreto, non per via di abrogazione, né per via di annullamento, almeno delle disposizioni statutarie meno “autonomiste”, ma per via di disapplicazione di queste ultime ad opera dell’organo di giustizia costituzionale, che, certo, non si è sentito frenato, sul punto, dal rischio di utilizzare gli strumenti tipici del giudice comune quale “giudice naturale” della non applicazione.

La Corte, in effetti, ha già da tempo elaborato una giurisprudenza molto raffinata, atta a modulare gli effetti temporale e gli ambiti applicativi delle sue pronunce ed inoltre, nello specifico ambito del controllo sulle leggi siciliane, è venuta consolidando un orientamento tenue nella forma, ma solidissimo nella sostanza, teso, nel tempo, a privare di efficacia le disposizioni statutarie dissonanti con i principi costituzionali (le vicende relative all’Alta Corte e allo stesso controllo del Commissario dello Stato sulle leggi e sui regolamenti statali *docent*). E, d’altra parte, anche chi, in dottrina, ha autorevolmente sollevato il problema del “giudice naturale” della disapplicazione, è pervenuto alla conclusione che la Corte ben possa utilizzare tale mezzo in relazione alle norme meno favorevoli per l’autonomia regionale, anticipando già a commento dell’ordinanza di rinvio, con una prognosi confermata dagli svolgimenti successivi, come l’esito finale della vicenda sarebbe stata la «devitalizzazione definitiva e irreversibile (e, perciò, in buona sostanza coincidente con l’annullamento)» del disposto statutario, «salvo il caso [...] che in sede di rifacimento dello statuto venga ripescato quel meccanismo di controllo preventivo sulle leggi regionali che la clausola suddetta ha inteso spazzar via»³⁸.

A questo punto, gli autori dei nuovi Statuti speciali potrebbero dare nuovo slancio al percorso di “adeguamento” indicato dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, entro un quadro normativo che, sul piano costituzionale, appare, peraltro, in rapida evoluzione.

A tal proposito, se, certo, il tenore letterale del suddetto art. 10 consente interpretazioni di marca “restauratrice”, per mezzo di un “adeguamento” degli Statuti speciali soltanto formale, in pratica l’eventualità di un ritorno a superate forme di controllo preventivo si profila come «remota, per non dire impossibile»³⁹. I futuri ed auspicabili interventi di “adeguamento” dello Statuto siciliano potranno certo incidere sul regime dei controlli, ma dovranno farlo in forma espressa (perché il silenzio sul punto equivarrebbe a tacita accettazione del regime generale, esteso anche alle leggi isolate) e confermando o ampliando la portata dell’autonomia ormai riconosciuta alla Regione, secondo le linee evolutive di un adeguamento inteso come “parificazione sostanziale”⁴⁰. L’inserzione di clausole che comportino, in nome dell’autonomia, un arretramento della stessa, si profilerebbe come palesemente irragionevole, in contrasto con la stessa ragion d’essere della distinzione tra Regioni speciali e ordinarie. A ciò si aggiunga che proprio il segmento

37 Cfr. ancora il punto 5 del considerato in diritto: «gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell’Assemblea regionale siciliana), 28, 29, 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell’estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome».

38 Le due citazioni sono tratte da G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., cit. p. 3.

39 Così ancora da G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 3.

40 Secondo l’espressione utilizzata da C. PADULA, *op. cit.*, p. 3.

normativo in esame intercetta l'ambito delle modalità di accesso alla giustizia costituzionale, in modo che l'introduzione di modelli fortemente disomogenei apparirebbe, ancora alla luce del principio di ragionevolezza, quanto meno "sospetta".

In tal senso, il regime dei controlli fissato dall'art. 127 Cost. individua un livello di autonomia generalmente consolidato e non suscettibile di *reformatio in peius*.

4. Il controllo delle leggi regionali siciliane nella cornice di un più ampio ripensamento del regionalismo in Italia – Seppure alla conclusione di un itinerario giurisprudenziale faticoso e incerto, l'approdo cui la Corte è pervenuta risulta condivisibile ed in linea con i più recenti sviluppi riformistici del sistema delle autonomie. Mancata l'occasione di un'elaborazione politica delle ragioni della specialità, sono queste stesse a dover fare i conti con un più generale "ripensamento" delle tecniche di ripartizione delle funzioni di governo tra una pluralità di enti politici.

Gli esiti dell'applicazione della clausola «di maggior favore» alla materia dei controlli sulle leggi regionali – *ictu oculi* paradossali, considerando il fatto che la maggiore autonomia si sia realizza in Sicilia (e, come visto, anche negli altri ordinamenti regionali speciali) per via di omologazione a quanto già previsto per le altre autonomie politiche territoriali, nonché tardivamente e *ab esterno*, ad opera di un organo estraneo al circuito politico – sono sintomo di una più ampia "crisi" del regionalismo italiano e, in particolare, di quello speciale, costretto ad "inseguire" quello ordinario⁴¹.

In relazione all'esperienza autonomista siciliana, le cause di tale crisi sono state amplificate da un certo modo di concepire la stessa autonomia speciale, secondo una prospettiva *rivendicativa* e *autoreferenziale*, che ha frenato nell'isola gran parte del dinamismo politico ed amministrativo, vanificando le potenzialità più genuine, ma anche più impegnative, del riconoscimento statutario degli spazi di autogoverno in capo alla collettività regionale. Ne è derivata una prolungata ritrosia della classe dirigente locale a compiere scelte anche audaci, assumendone, al contempo, la piena responsabilità politica e si è favorita la creazione di un assetto istituzionale parallelo e autocefalo rispetto a quello statale, perpetuando sacche di privilegio, più che di reale autonomia⁴².

Oggi, però, il tempo degli attendismi e delle politiche volte a custodire gelosamente una specialità più o meno separata dal contesto istituzionale generale, pregiudizialmente refrattaria agli strumenti di confronto, collaborazione e controllo generalmente condivisi, appare irreversibilmente concluso.

Al momento, non conosciamo l'esito cui andrà incontro il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa approvato in prima lettura dal Senato in data 8 agosto 2014 ed ora

⁴¹ Si tratta di valutazione ampiamente condivisa in dottrina e manifestata anche nelle recenti audizioni parlamentari tenute nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati; si vedano, in particolare, le audizioni di A. D'Atena, S. Mangiameli, R. Toniatti, nella seduta del 26 marzo 2014; di G. Cerea, G.C. De Martin, U. De Siervo, in quella del 2 aprile 2014.

⁴² Sul punto cfr. S. PAJNO, *op. cit.*, p. 4 ss., ma *passim*, che utilizza le due espressioni richiamate in corsivo nel testo in riferimento ad una diffusa prassi applicativa dell'autonomia speciale siciliana. L'A. svolge un'analisi ampia e documentata sulle distorsioni più gravi cui ha condotto una visione "isolazionista" dell'autogoverno regionale. Spiccano, in tal senso, la mancanza di una reale autonomia impositiva della Regione, che «determina l'assenza di meccanismi volti a sanzionare la responsabilità politica connessa all'utilizzo delle risorse» (p. 5; corsivi dell'A.), secondo assetti invalsi nella fase di attuazione delle disposizioni dello Statuto, ma ben lontani dal modello *in* tracciato, imperniato, invece, su un prelievo diretto; la tendenza ad esercitare la potestà legislativa esclusiva secondo modalità autoreferenziali e in vista del consolidamento delle posizioni di vantaggio di determinate categorie; una certa "rilassatezza" dei vertici regionali nel rivendicare davanti alla Corte costituzionale le competenze normative e amministrative fissate statutariamente, eccezion fatta per gli atti statali ritenuti lesivi delle prerogative finanziarie e specificamente tributarie della Regione; l'utilizzo prevalente delle norme di attuazione «come un mezzo per assicurarsi risorse economiche, e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici. L'autogoverno tramite la concreta cura di interessi pubblici, tramite la gestione di funzioni amministrative, è restato nel complesso in secondo piano» (p. 11).

all'esame dell'assemblea della Camera dei deputati (C. 2613 e abb.). In questo, però, sono rinvenibili non pochi segnali di un neo-centralismo istituzionale, nel quale sarebbero coinvolte tutte le autonomie territoriali.

Il testo dell'art. 117 Cost., che la riforma intende introdurre, opera un complessivo ripensamento delle competenze delle Regioni ordinarie, attraverso la tecnica redazionale dell'enumerazione delle stesse, in uno con la riproposizione finale della c.d. "clausola di residualità".

Si prevede, altresì, l'adozione della "clausola di supremazia", che consente allo Stato, con legge proposta dal Governo, di intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva, quando lo richieda «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», secondo un modello che tende ad appiattire le differenze (a meno che non se ne faccia un uso "mirato", attivandola soltanto nei confronti di alcune Regioni) e risulta, per la portata delle ragioni giustificative dell'intervento statale, difficilmente giustiziabile⁴³.

Scompare qualsiasi riferimento alla potestà legislativa cd. concorrente, foriera, in questi anni, di un endemico contenzioso costituzionale, mentre è mantenuta, all'art. 116, comma 3, Cost., la previsione di forme di autonomia territoriale a "geometria variabile"⁴⁴.

Quanto alle Regioni speciali, il disegno di legge prevede che «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale [cioè quelle inerenti al Titolo V] non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»⁴⁵. Nel testo originario non era contenuto il riferimento alle intese, che sembra un correttivo interessante, ma probabilmente insufficiente a correggere l'ambiguità e la contraddittorietà di fondo di tale disposizione⁴⁶.

Su queste premesse, pensare ad un adeguamento statutario che riproponga, riveduta e corretta, la figura del Commissario dello Stato, appare piuttosto sterile, in quanto, se anche se ne voglia fare una sorta di "bandiera" dell'autonomia siciliana, per la sua distanza dai palazzi romani e una presunta maggiore attenzione alle istanze isolate, ben altre sono le forme in cui l'autonomia speciale va rilanciata.

In un momento di sostanziale sfiducia nei confronti del regionalismo e di un suo complessivo ripensamento, svolto sia sul versante dei fondamenti teorici (il "fattore

⁴³ Tra i commenti più recenti alla riforma costituzionale *in itinere*, con particolare riguardo alle prospettive di cambiamento del regionalismo italiano, in generale, e di quello speciale, in particolare, cfr., per tutti, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it (n. 2/2014); A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, *ivi* (n. 4/2014); A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, *ivi*.

⁴⁴ Reintrodotta ad opera dell'emendamento 25.1000 dei Senatori Finocchiaro e Calderoli; il disegno originario presentato dal Governo prevedeva, invece, l'abrogazione dello stesso art. 116, comma 3, Cost., sostituendolo con la possibilità di un conferimento o di una delega (con legge bicamerale) dell'esercizio di competenze esclusive statali.

⁴⁵ Come osservato da parte di L. Antonini, nell'audizione del 16 aprile 2014, ancora nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sopra ricordata «Da un lato [...] si stabilisce l'applicazione della nuova configurazione del Titolo V – quindi la fortissima ricentralizzazione – ma, dall'altro lato, si rimanda al momento dell'adeguamento degli statuti». La previsione «da un lato segna la fine dell'autonomia speciale perché pone l'obbligo di adeguamento, ma poi lo rinvia al momento dell'adeguamento degli statuti, quindi è una disposizione non correttamente costruita. [...] O rimarrà per sempre inattuata, ma non si può scrivere in Costituzione qualcosa che sappiamo destinato a rimanere inattuato, o prima o poi verrà attuata. Se però verrà attuata, siccome non modifica l'articolo 116, commi primo e secondo, tale articolo conserva le autonomie speciali».

distintivo” e la “cultura dell’autonomia”, di cui parla R. Toniatti⁴⁷), che su quello delle applicazioni pratiche, anche in considerazione della primaria esigenza di razionalizzare e semplificare la disciplina della finanza pubblica, accentrandone la competenza, la scelta per un modello autonomista solidale e cooperativo richiede, in primo luogo, l’introduzione di una seconda Camera delle autonomie, che diventi (in alcuni settori ritenuti strategici per l’autonomia territoriale) la sede di un indirizzo politico centrale “negoziato” con i rappresentanti delle comunità stanziate sui territori.

Sul piano metodologico, il rilancio della specialità impone semplificazione e certezza delle sedi del confronto istituzionale e, conseguentemente, consistente riduzione del contenzioso costituzionale. Per questo, è auspicabile la creazione di un “filo rosso”, che colleghi la Regione siciliana alle altre entità regionali e all’esecutivo, prima di tutto come interlocutore “di spessore” nella determinazione e distribuzione delle responsabilità relative allo svolgimento delle politiche pubbliche e solo in via secondaria come “avversario” in fase di contenzioso. In questa direzione, le ragioni della specialità dovranno essere prospettate non più nella forma, asfissiante e deformante, del “contratto” tra la Regione, considerata solipsisticamente, e lo Stato, bensì in quella, più congeniale al modello cooperativo, del confronto aperto in vista del raggiungimento di decisioni assunte collettivamente e nell’interesse generale. Ciò non equivale, naturalmente, a negare *tout court* la specialità, ma a rilanciarla in un contesto di integrazione interistituzionale più ampio, per porre in evidenza bisogni realmente differenziati in determinate aree del Paese o soddisfare aspirazioni avvertite in modo particolarmente intenso da talune popolazioni locali⁴⁸.

Per altro verso, si profila come auspicabile una «stagione statutaria», che determini *ex novo* la cornice di riferimento delle competenze delle Regioni speciali e le coinvolga nei processi decisionali, in un’ottica di «specialità responsabile». Si tratta del percorso indicato dalla stessa riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento, che, pur mantenendo la specialità regionale, ne sollecita, anche se in maniera piuttosto confusa, un complessivo ripensamento⁴⁹.

46 Su tale previsione cfr., *ex multis*, S. PAJNO, *op. cit.*, p. 22, secondo il quale «Si sceglie dunque non solo di non mettere mano agli statuti speciali, come già accaduto nel 2001, ma addirittura di tener fuori le autonomie particolari dai processi di riforma che trovano corpo a livello nazionale, con il doppio effetto di abbandonare queste ultime alla propria sorte [...], e di correre il rischio di pregiudicare seriamente il raggiungimento degli obiettivi che la stessa riforma si propone, dato che le Regioni speciali continuano a rappresentare un settore davvero significativo del nostro sistema di governo»; diverso il giudizio di A. D’ATENA, *op. cit.*, p.15, che individua in essa lo strumento per una “messa in sicurezza” degli Statuti speciali vigenti, seppure nella cornice di un esito paradossale: l’ultrattività del Titolo V attualmente in vigore. «In base alla disciplina da essa dettata, infatti, agli enti predetti dovrebbero seguitare ad applicarsi l’art. 10, l. cost. n. 3/2001, con conseguente attrazione, in loro favore, delle “forme di autonomia più ampie” contemplate dall’art. 117, nella sua formulazione attuale». Ciò comporterebbe, tra l’altro, anche la non applicabilità alle Regioni speciali della clausola di supremazia.

47 Nella citata audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati del 26 marzo 2014. Sul tema dell’inadeguatezza della riproposizione delle premesse storiche che giustificarono la specialità agli albori del regionalismo italiano e sull’esigenza di rifonderla su nuove basi, peraltro di non agevole praticabilità, insiste V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in www.rivistaaic.it (n. 4/2014).

48 Cfr., in tal senso, V. TEOTONICO, *op. cit.*, pp. 14-15, secondo il quale l’estensione delle negoziazioni multilaterali a discapito di quelle bilaterali, varrebbe «a raffrenare le spinte eccessivamente asimmetriche, nonché a contrastare la conservazione di prerogative non più tollerabili».

49 Sul punto cfr., però, ancora A. D’ATENA, *op. loc. cit.*, che ritiene realisticamente poco probabile l’avvio di una fase di riforma degli Statuti speciali sulla base di intese con le Regioni e le Province autonome, stante la presenza, nella proposta di revisione presentata dal Governo, di una disciplina costituzionale notevolmente penalizzante per le autonomie regionali, dunque poco “appetibile” per quelle

In tal senso, la sentenza n. 255 può essere foriera di risvolti positivi, incentivando, con la disapplicazione del controllo preventivo ed il venir meno dell'ambigua prassi della promulgazione parziale, l'assunzione di responsabilità da parte di una classe politica troppo spesso corriva nell'approvare leggi *omnibus*, ben sapendo che queste non avrebbero superato il vaglio del controllo commissariale. L'intervento preventivo è divenuto, indirettamente, elemento di un meccanismo spesso perverso, generatore di un facile consenso politico senza responsabilità e dell'affermazione di diritti "scritti sull'acqua", in testi normativi destinati a cadere alla prima prova di forza.

La cooperazione tra i livelli di governo e l'individuazione delle responsabilità necessitano, oggi, di una semplificazione dei meccanismi di raccordo istituzionale. La partita si gioca ben prima dei controlli (quantunque questi non vadano certo allentati, ma contestualizzati) e di un Commissario dello Stato - ultimo alfiere dell'autonomia, isolato e depotenziato, non si avverte proprio la mancanza.

** Professore Associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Catania.

speciali.

PAOLO COLASANTE

La “dinamica” del riparto delle competenze fra Stato e Regioni. La giustizia costituzionale, fra vecchio, attuale e futuro Titolo V, con particolare riferimento alle autonomie speciali e al regime di impugnazione (non più) vigente per la Regione Sicilia

SOMMARIO: 1. Premessa. La giustizia costituzionale delle Regioni speciali – 2. Brevi cenni ai caratteri originari della giustizia costituzionale della Regione Siciliana – 3. Il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane dopo la riforma costituzionale del 2001. Il primo orientamento della Corte costituzionale – 4. *Segue*. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 255 del 2014 – 5. La portata “retroattiva” della sentenza n. 255 del 2014 – 6. Conclusioni

1. Premessa. La giustizia costituzionale delle Regioni speciali

La “realtà effettiva” delle funzioni legislative e amministrative delle autonomie speciali non può che dipendere, in concreto, dall’operato del giudice costituzionale e, perciò, dalla disciplina degli strumenti di tutela delle competenze dello Stato e delle Regioni messi a disposizione dall’ordinamento. Questo intervento concentra, perciò, il proprio interesse sugli elementi processuali connessi alla tutela del riparto delle competenze fra Stato e Regioni (speciali), quindi sul suo profilo “dinamico”.

La disciplina dell’accesso alla giustizia costituzionale da parte delle Regioni speciali è prevalentemente analoga a quella prevista per le Regioni ordinarie.

Vale, ad esempio, per entrambi i tipi di Regione l’asimmetria che continua a residuare fra le due parti processuali (Stato e Regioni), nonostante l’allineamento dei termini processuali recato dalla legge cost. n. 3 del 2001. Specificamente, la Corte costituzionale continua a ritenere che le Regioni possano adire la giustizia costituzionale in via principale solo invocando parametri costituzionali posti a tutela delle proprie prerogative e non anche per violazione di norme estranee al riparto delle competenze, a meno che l’allegazione di tale illegittimità non ridondi su quest’ultimo¹.

¹ Fra le tante, può ricordarsi la sentenza n. 36 del 2014 e i precedenti ivi citati: “nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la

Un ulteriore portato processuale – stavolta nei soli confronti delle autonomie speciali – della riforma del 2001 e, in particolare, dell'applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 è stato quello della previa verifica circa l'applicabilità dello Statuto onde procedersi all'eventuale estensione del Titolo V alle autonomie speciali. Ciò che si traduce nell'onere di allegazione dei motivi per cui non si dovrebbe dar luogo all'applicazione dello Statuto, bensì del Titolo V, in ragione del loro "maggior favore". Onere che, laddove non assolto, conduce alla pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta². Regola, questa, che vale sia quando la questione sia stata sollevata da parte del Governo avverso le disposizioni di una legge di una Regione speciale o di una Provincia autonoma, sia quando queste ultime ricorrano contro una norma di legge statale deducendo la sua illegittimità in virtù del "maggior favore" del Titolo V.

2. Brevi cenni ai caratteri originari della giustizia costituzionale della Regione Siciliana

La riforma del Titolo V del 2001, che continuerebbe ad avere efficacia nei confronti delle Regioni speciali in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 39, comma 13, del d.d.l.c. *in itinere*³, ha posto ulteriori problemi applicativi dal punto di vista della giustizia costituzionale, che hanno continuato a interessare la Corte costituzionale fino a tempi abbastanza recenti, nonostante il lungo periodo ormai intercorso dall'approvazione della riforma.

ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 311 e n. 151 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 e n. 40 del 2010)» (sentenza n. 205 del 2013)".

² Fra le più recenti pronunce che ribadiscono l'ormai tralazio assunto, si ricordi Corte costituzionale, sentenze 27 marzo 2014, n. 54; 10 aprile 2014, n. 87; 13 giugno 2014, n. 173; tutte in *Giur. Cost.*, 2014, risp. p. 1229 ss., p. 1592 ss., p. 2747 ss.

³ Il d.d.l.c. è stato presentato dal Governo l'8 aprile 2014; è stato approvato, dapprima, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 e, poi, con modificazioni, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015; per poi passare nuovamente all'esame del Senato, che lo ha approvato, con ulteriori modificazioni, il 14 ottobre 2015. Alla luce della mancata coincidenza dei testi, il d.d.l.c. è passato ancora una volta all'attenzione della Camera dei deputati, che lo ha approvato l'11 gennaio 2016, chiudendo così la prima delle due letture previste dall'art. 138 Cost. La seconda deliberazione si è invece perfezionata al Senato il 20 gennaio 2016 e alla Camera il 12 aprile 2016. Infine, con la celebrazione del *referendum* confermativo si completerà l'iter legislativo. Sulla riforma costituzionale e le Regioni speciali, v. A. D'ATENA, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Questo Volume* (e già in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2016, www.rivistaaic.it); nonché il nostro *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>, e la bibliografia ivi citata. Con più specifico riferimento all'autonomia siciliana secondo la riforma, cfr. A. SAITTA, *L'Autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it.

Ci si riferisce, in particolare, al peculiare regime di impugnazione vigente per la Regione Siciliana⁴, che – ancora una volta – è venuto in rilievo in sentenze del giudice delle leggi abbastanza recenti.

Non è questa la sede per richiamare integralmente le vicende che hanno caratterizzato la giustizia costituzionale della Regione Siciliana, ma neppure possono omettersi di richiamare – seppur brevemente – le famose sentenze n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970⁵.

Secondo la prima, l'entrata in vigore della Costituzione e, perciò, del principio di unità e indivisibilità della Repubblica (implicante il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale) avrebbero provocato l'abrogazione dello Statuto approvato con d.l. n. 455/1946, nella parte in cui attribuiva all'Alta Corte il sindacato sulla costituzionalità delle leggi siciliane e degli atti normativi confliggenti con lo Statuto. Ne sarebbe derivato che la legge cost. n. 2 del 1948 non avrebbe potuto costituzionalizzare norme non più vigenti alla data di entrata in vigore della Costituzione. Esse dovevano, perciò, essere disapplicate.

La seconda sentenza ha, invece, cancellato anche la competenza residua dell'Alta Corte (che, comunque, già si presentava come organo sostanzialmente non funzionante per mancata nomina dei propri componenti), e cioè la competenza penale. Richiamando il proprio precedente, la Corte sostiene che “una corretta interpretazione della legge costituzionale n. 2 del 1948 porta a ritenere (...) che non sono state munite di efficacia formalmente costituzionale le norme dello Statuto che, mentre non rientravano tra quelle dirette a realizzare “forme e condizioni particolari di autonomia”, si ponevano in radicale contrasto con la Costituzione della Repubblica. Non è infatti immaginabile che nell'adottare, sia pure con rinvio a quello attualmente esistente, lo statuto speciale della Regione siciliana in ottemperanza all'art. 116 della Costituzione, si fosse invece dato vita ad una revisione tacita comunque vietata dalla XVII disposizione transitoria della Costituzione stessa, entrata in vigore da appena un mese. Ciò premesso, contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta”.

La dottrina ha rilevato⁶ come, in questo modo, la Corte abbia eluso il problema di fondo: quello del rapporto fra lo Statuto medesimo e la Costituzione. Infatti, “se si annette

⁴ Su cui, nell'ambito della copiosa dottrina in materia, v. l'indimenticato saggio di V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956 ss. Inoltre, cfr. G. SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione Siciliana*, in *Nomos*, 1991, p. 81 ss., nonché – più recentemente – M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamento di Diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino 2012, p. 390 ss.

⁵ Corte costituzionale, sentenze 9 marzo 1957, n. 38, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 463 ss.; 22 gennaio 1970, n. 6, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 59 ss., con osservazione di G. LOMBARDI, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*, *ivi*, p. 64 ss.

all'inciso che figura nell'art. 1 l. cost. n. 2/1948 la portata 'selettiva' riconosciutagli dalla Corte, non può sfuggirsi alla conclusione che la suddetta legge costituzione non si sia limitata a *novare la fonte* del precedente Statuto (ovvero – secondo l'impostazione di cui alla sent. 38/1957 – dello Statuto *vigente* al 1° gennaio 1948), ma ne abbia, altresì, *modificato il contenuto*"⁷.

In sostanza, l'interpretazione fornita nella sentenza n. 6 del 1970 avalla ulteriormente la tendenza della Corte a non affrontare il problema del coordinamento fra lo Statuto speciale e la Costituzione. Invero, in base ad essa, il primo (nella "versione" di cui alla legge cost. n. 2 del 1948) non potrebbe mai esser oggetto di questione di legittimità costituzionale, perché vi sarebbero entrate a far parte solo quelle disposizioni del D.lgs.lgt. n. 455 del 1946 (l'unico atto, allora, eventualmente sindacabile) non in contrasto con la Costituzione repubblicana.

3. Il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane dopo la riforma costituzionale del 2001. Il primo orientamento della Corte costituzionale

Come è noto, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'ultimo frammento del residuo del sistema di giustizia costituzionale previsto nello Statuto della Regione Siciliana (gli artt. 27-30 dello Statuto speciale, che regolano la *procedura* per impugnare leggi regionali siciliane) è stato nuovamente indagato dalla Corte costituzionale alla luce della clausola di maggior favore.

In particolare, nella sentenza n. 314 del 2003, in cui veniva in rilievo l'impugnazione di una delibera legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, la Corte ha ritenuto di dover preliminarmente valutare la possibilità di procedere all'esame del merito dei ricorsi, promossi dal Commissario dello Stato secondo la disciplina dell'impugnazione dei disegni di legge approvati dalla Assemblea regionale contenuta nell'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, e non invece secondo l'art. 127, nuovo testo, della Costituzione.

"Tale valutazione preliminare – sostiene la Corte – è resa necessaria dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui per l'appunto il nuovo art. 127, anche alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tra le «forme di autonomia» in questione sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano

⁶ A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in ISTITUTO GRAMSCI SICILIANO – SEZIONE GIURIDICA, *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990, nonché in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1929 ss.

⁷ *Ibidem*.

i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale”⁸.

Tale comparazione era già stata condotta dalla Corte per altre autonomie speciali (ordinanze n. 65 e n. 377⁹ e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002) e, in quelle occasioni, la disciplina dell'art. 127 Cost. era stata ritenuta rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo previsto da quelle norme statutarie speciali che, analogamente alla vecchia formulazione dell'art. 127 Cost., prevedevano “(a) l'opposizione governativa tramite rinvio al Consiglio regionale della delibera legislativa, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (in alternativa all'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo); (b) l'insuperabilità dell'opposizione, se non tramite riapprovazione della delibera da parte dell'assemblea legislativa regionale, senza limiti temporali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e (c) il ricorso alla Corte costituzionale, promosso dal Governo nei quindici giorni successivi alla comunicazione della seconda approvazione, con effetto preclusivo della promulgazione della legge fino all'eventuale rigetto della questione”¹⁰.

La Corte ha, invece, ritenuto che il caso siciliano fosse, sotto questo riguardo, “a parte”. In particolare, “il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza (...) per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, per: (a) essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto; (b) non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa; (c) svolgersi in termini particolarmente brevi; (d) essere promosso da un organo, il Commissario dello

⁸ Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2003, n. 314, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3007 ss., con osservazioni di E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, p. 3032 ss.; F. BENELLI, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*, p. 3043 ss.; N. VICECONTE, *La Corte costituzionale «salva» il sistema d'impugnazione delle leggi regionali siciliane*, p. 3969 ss. In commento alla sentenza, v. altresì C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra «sistemi»*, in *Le Regioni*, 2004, p. 683 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato*, in *Forum di Quad. Cost.*, 5 novembre 2003; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo Statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, *Ivi*.

⁹ Su questa pronuncia, v. il commento di E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3312 ss.

¹⁰ Sent. 314, cit. Sulla promulgazione parziale, v. S. MANGIAMELI, *La cessazione della materia del contendere tra “promulgazione parziale” ed “abrogazione” delle leggi regionali*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 544 ss.; ID., *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva in materia urbanistica*, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 972 ss.

Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato”¹¹.

Da tali caratteri, unitariamente considerati¹², sarebbero in sostanza derivati, secondo il giudice delle leggi, “sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10”. Tale “eccentricità”, escludendo l’esperibilità della comparazione in termini di ampiezza dell’autonomia conferita, determinava la conclusione che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale dovesse restare applicabile anche dopo la riforma del 2001¹³.

4. Segue. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 255 del 2014

Nonostante questa affermazione non molto successiva all’entrata in vigore della riforma, 11 anni dopo, *re melius perpensa*, la Corte costituzionale è tornata sull’argomento nell’ordinanza n. 114 del 2014¹⁴, con cui ha sollevato innanzi a sé stessa, in riferimento all’art. 127 Cost. e all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (nella formulazione derivante dalla novella recata dall’art. 9, comma 1, della c.d. legge La Loggia, n. 131 del 2003), laddove, nel disciplinare la proposizione del ricorso in via principale avverso le leggi regionali, dispone che “(resti ferma) la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana”.

È, invero, piuttosto singolare che la Corte abbia mostrato questo rinnovato interesse verso il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane in una fattispecie concreta in cui, successivamente all’impugnazione, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata *con omissione* della disposizione oggetto di censura.

¹¹ Sent. 314, cit.

¹² Critiche sulla asserita non frazionabilità degli istituti, al fine di effettuare una comparazione fra le sue singole parti, sono state formulate da C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 686-687: “l’art. 10 l. cost. n. 3/2001 (...) non prevede che si applichino le *parti della legge costituzionale* n. 3/2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, ma le *parti* (più «favorevoli») delle *disposizioni* della legge costituzionale in questione. Il criterio letterale di interpretazione, dunque, conduce chiaramente a ritenere possibile «frazionare» l’art. 127 ed applicarlo alle Regioni speciali solo là dove amplia la loro autonomia”. Lo stesso A. aveva già analizzato tale possibilità: C. PADULA, *Sull’organo competente ad impugnare le leggi siciliane dopo la l. cost. n. 3/2011*, in *Forum di Quad. Cost.*, 28 gennaio 2003.

¹³ Rispetto a questa osservazione, la dottrina ha mosso rilievi critici: C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 683; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit.; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione*, cit.

¹⁴ Corte costituzionale, ordinanza 7 maggio 2014, n. 114, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 2034 ss., con osservazione di G. REPETTO, “Eppur si muove!”. *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l’autonomia salvata da se stessa*, p. 2042 ss. In commento alla pronuncia, v. altresì A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane* (“a prima lettura” di Corte cost. n. 114 del 2014), in *Consulta Online*, www.giurcost.org.

Pertanto, in applicazione di quello che nelle Corti di merito e di legittimità viene chiamato il principio della *ragione più liquida*¹⁵ (e dell'assorbimento dei motivi che da esso deriva), il giudice delle leggi avrebbe potuto dichiarare la cessazione della materia del contendere, anche in considerazione della mancata sollevazione di alcuna eccezione sul punto dalle parti del giudizio. Invece, ha preferito cogliere l'occasione per "livellare" l'ultimo scollamento del sistema di giustizia costituzionale valevole nei confronti della Regione Siciliana.

Quanto appena osservato – si badi – non inficia la sussistenza del requisito della rilevanza della questione, poiché l'ammissibilità dell'impugnazione, da parte del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, costituisce una questione pregiudiziale, la quale precede quella (preliminare al merito) – che pure avrebbe portato a un'agevole soluzione del caso – di persistenza di interesse al ricorso, da cui sarebbe derivata la cessazione della materia del contendere.

Un punto meno chiaro, invece, è costituito dalla scelta della Corte di sollevare innanzi a sé la questione di un frammento normativo pressoché "innocuo": la disposizione, nel disporre che "(resti ferma) la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana" opera per presupposizione, cioè fa salva una prescrizione normativa discendente da un diverso *corpus* normativo: nel caso di specie, il combinato disposto dello Statuto speciale e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Se anche non si volesse parlare di presupposizione normativa, si potrebbe tutt'al più individuare in quella norma un caso di rinvio mobile, nel senso che farebbe salvo il particolare regime di impugnazione previsto dallo Statuto speciale, *se e in quanto*, esistente. In sostanza, il frammento normativo iniziale della disposizione dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 non avrebbe ostato a che, alla luce di una diversa interpretazione delle "maggiori forme di autonomie" contemplate dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – che non comporta alcuna abrogazione degli Statuti speciali¹⁶ – si fosse dato applicazione al regime di impugnazione previsto dall'art. 127 Cost.

Comunque, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 255 del 2014¹⁷, ha deciso la questione di legittimità costituzionale della disposizione richiamata, dichiarandola

¹⁵ Cfr. sentenze gemelle delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nn. 26242 e 26243 del 12 dicembre 2014.

¹⁶ Sulla qualificazione dell'effetto normativo dell'art. 10 in termini di abrogazione, sospensione o non applicazione, v. C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 688 ss., che vi ravvede un meccanismo di disapplicazione non dissimile da quello che interessa il rapporto fra le norme europee e quelle interne.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 novembre 2014, n. 255, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 4490 ss., con osservazione di G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, p. 4501 ss. In commento alla decisione v. altresì E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 473 ss.; G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quad. Cost.*, 27 febbraio 2015; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Forum di Quad. Cost.*, 13 maggio 2015.

incostituzionale per violazione della clausola di maggior favore. Se in un primo momento il giudice delle leggi aveva speso l'argomento dell'eccentricità del sistema di controllo delle leggi regionali siciliane per giustificarne la conservazione, attualmente il rilievo assumerebbe carattere recessivo rispetto al motivo assorbente che ha determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale: il carattere comunque preventivo (e non successivo) del giudizio di costituzionalità delle leggi regionali siciliane.

Infatti, secondo la Corte, "il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost."

Perciò, come già accennato, il giudice delle leggi, nel ritenere che "siffatta estensione (dell'art. 127 Cost. sia), al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità si dubita" (art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953), sembra non cogliere che tale disposizione rimette invero alle fonti costituzionali coinvolte nel giudizio comparativo il meccanismo processuale applicabile, senza frapporre alcun impedimento all'applicazione di quella che l'interprete (i.e. la Corte) ritenga preferibile secondo la clausola di maggior favore.

Inoltre, occorre osservare che la decisione del 2003, nel definire il sistema di impugnazione delle leggi siciliane come "a parte" e talmente "eccentrico" da consentire comparazioni, di fatto ne riconosceva le peculiarità e, perciò, implicitamente sottendeva una visione della *specialità* conforme al modello di cui all'art. 116 Cost. Invece, il *revirement* giurisprudenziale del 2014 della Corte costituzionale, nel non ritenere più *incommensurabili* i due termini di paragone, si inquadra perfettamente nel clima di detrimento delle autonomie regionali entro cui, in quel momento, stava maturando la riforma costituzionale *in itinere* e, in particolare, di "livellamento" delle forme di autonomia delle Regioni speciali sul piano di quelle ordinarie¹⁸.

5. La portata "retroattiva" della sentenza n. 255 del 2014

La vicenda ha, poi, visto il proprio epilogo con l'ordinanza n. 160 del 2015, che, in riferimento al caso concreto nel quale è nata l'autorimessione della questione di legittimità

¹⁸ Processo, questo, già più volte segnalato in dottrina: S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, p. 4983 ss., 4984: "nella prassi si è dischiusa, infatti, una prospettiva assolutamente diversa da quella prefigurata dall'art. 116 Cost., creandosi un divario tra previsione normativa e realtà effettuale che, per via del processo attuativo delle regioni a statuto speciale, ha portato a una graduale attenuazione della specialità, sino a tramutarla in forma disagiata di autonomia che insegue l'autonomia ordinaria"; A. D'ATENA, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit.

costituzionale con l'ordinanza n. 114 del 2014, ha deciso nel senso dell'improcedibilità del ricorso¹⁹.

In particolare, la Corte, ha rilevato "che, pertanto, gli artt. 27 (con riguardo alla competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello Statuto speciale non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione autonoma siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato per le altre Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome". Di conseguenza, "non essendo più previsto che (la) Corte eserciti il suo sindacato sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata, deve dichiararsi in limine l'improcedibilità del ricorso, senza che il giudizio possa proseguire neanche agli effetti di una pronuncia di cessazione della materia del contendere per mancata promulgazione delle disposizioni impugunate, circostanza quest'ultima che preclude altresì la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri".

Lo stesso esito di improcedibilità ha poi colpito anche le impugnazioni delle leggi regionali siciliane già pendenti²⁰. Merita, perciò, una considerazione il fatto che la Corte non abbia limitato l'efficacia retroattiva della propria pronuncia²¹, arrivando invece a interessare anche i processi costituzionali già pendenti, diversamente da quanto la stessa ha, invece, stabilito in altri casi riguardanti il regime di impugnazione delle leggi regionali o provinciali.

È il caso della sentenza n. 142 del 2012, riguardante il particolare regime vigente per la Regione Trentino-Alto Adige ai fini dell'impugnazione di norme legislative statali.

La Corte ha ritenuto che "l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato. (...) In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato

¹⁹ Esito, questo, che era stato già previsto da G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, ordinanze nn. 105, 111, 123, 163, 166, 167, 175, 177 del 2015.

²¹ Come di recente ha fatto nell'ormai famosa sentenza dell'11 febbraio 2015, n. 10, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 45 ss., con osservazioni di A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale "esce allo scoperto" e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, p. 67 ss.; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, p. 79 ss.; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, p. 90 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, p. 99 ss.

nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione”.

Tuttavia, da ciò non è derivata l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio, giacché la Corte ha ritenuto di dover “tener conto nel caso di specie della lunga prassi (...), la quale in numerose pronunce (...) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito”.

In questo caso, la Corte ha in sostanza limitato la portata retroattiva della propria pronuncia²², mentre in quello che ci occupa, invero analogo, se si pensa che entrambi riguardano le regole rituali preordinate alla proposizione del ricorso in via principale, non ha fatto altrettanto, pur facendo rimanere aperta la possibilità di una concessione della rimessione in termini, la quale in ogni caso non scatta automaticamente, ma è subordinata a un provvedimento della Corte.

6. Conclusioni

Oltre a quanto già osservato in merito al *revirement* giurisprudenziale qui indagato, e cioè che il nuovo orientamento della Corte costituzionale sminuisce le peculiarità della specialità siciliana, inserendosi appieno nell'attuale clima di detrimento dell'autonomia, deve altresì rilevarsi che esso costituisce anche il portato di una ricorrente concezione della specialità in termini quantitativi invece che qualitativi, nel senso di ritenere sussistente un “principio di trattamento non deteriore delle autonomie speciali”²³.

Questo approccio rischia di generare sovrapposizioni fra le motivazioni politiche contingenti che hanno condotto alla formulazione della clausola di maggior favore (fra cui, *in primis*, le difficoltà connesse a una parallela riforma degli Statuti speciali) e l'essenza del regionalismo speciale. Infatti, col concetto di specialità non dovrebbe intendersi una forma di autonomia necessariamente comparabile in termini quantitativi, quindi *in peius* o *in melius* rispetto a quella delle Regioni ordinarie, bensì un *aliud*²⁴. In altri termini, la

²² Ribadendo l'ammissibilità e procedibilità di siffatti ricorsi nelle sentenze nn. 142, 178, 202 e 203 del 2012; 219 del 2013; 61, 72, 89, 99, 121, 138 e 169 del 2014. La sentenza n. 217 del 2014 ha, invece, cominciato a fare applicazione del nuovo indirizzo giurisprudenziale e, pertanto, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito dell'atto di ratifica.

²³ S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2015, in www.astrid-online.it, 6.

²⁴ A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. Dir. Cost.*, p. 208 ss., 209: “parafrasando Orwell, può dirsi che (...) le Regioni ad autonomia speciale sono considerate «più diverse» delle altre. Ed è proprio in nome di questa maggiore diversità che sono state dotate di regimi propri (anche reciprocamente) differenziati, derogatori rispetto allo *jus commune* di cui al titolo quinto Cost.”.

specialità non postula solo un'attribuzione di competenza "almeno pari" a quella delle Regioni ordinarie, salve le ulteriori competenze attribuite dagli Statuti. È, invece, perfettamente compatibile con regolazioni (statutarie) qualitativamente differenziate, che – appunto – la sentenza n. 314 del 2003 valorizzava.

In ogni caso – e prescindendo da questioni meramente tecniche – non si può che ritenere condivisibile che, dal punto di vista politico-costituzionale, la sentenza del 2014 abbia comportato il "venir meno di una prassi che col tempo ha assunto i contorni di una vera propria consuetudine di governo della Regione, in virtù della quale al controllo in questione è stata impropriamente sostituita la negoziazione politica tra Presidente della Regione e Commissario dello Stato in sede di promulgazione, con la conseguente estromissione dell'Assemblea Regionale"²⁵. In questo senso, la pronuncia conterrebbe un "riassetto dei rapporti tra gli organi di governo della Regione, (...) nei termini di un depotenziamento del ruolo del Presidente della Regione"²⁶.

Può infatti osservarsi come, per le altre Regioni, la c.d. contrattazione sull'impugnazione delle leggi di queste ultime, che negli ultimi anni ha assunto un consistente rilievo²⁷, passi per una modifica della normativa impugnata da parte del Consiglio regionale e, perciò, veda un ruolo attivo di questi, pur con le "zone d'ombra" di tale prassi che la dottrina non ha mancato di rilevare²⁸.

²⁵ G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità*, cit., 4505.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sul punto, v. le *Relazioni sulla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale* elaborate dall'ISSIRFA-CNR, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Giurisprudenza costituzionale*.

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Volume I, Giuffrè, Milano 2013, p. 101 ss., in part. 106 ss.

**Dal primo Statuto all'ultimo Commissario.
Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane
(nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)**

GIACOMO D'AMICO*

(13 maggio 2015)
(in corso di stampa in *le Regioni*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La *ratio decidendi* e la “clausola di flessibilità” di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. – 3. L’autorimessione come strumento per superare un precedente. – 4. Gli effetti della sent. n. 255 del 2014 sulla natura del controllo delle leggi siciliane. – 5. Il destino (segnato) dei ricorsi ancora pendenti e quello (incerto) delle delibere non promulgate.

1. *Premessa.*

L’impugnazione delle delibere legislative siciliane costituisce uno di quei temi che hanno, da sempre, attirato l’attenzione della dottrina costituzionalistica, la quale, pur non lesinando dure critiche nei confronti delle singolari evoluzioni del meccanismo statutario, ha, per lo più, affrontato con un certo disincanto le questioni giuridiche sottese. Il ricorso frequente a metafore è sembrato, in questa prospettiva, voler esprimere l’intento del commentatore di stigmatizzare il carattere barocco di alcune procedure¹, che hanno finito con il far perdere di vista la funzione del controllo di costituzionalità. L’originalità del quadro statutario, il suo mancato coordinamento con la Costituzione, gli orientamenti interpretativi affermatasi nella giurisprudenza dell’Alta Corte per la Regione siciliana² e della Corte costituzionale³ e soprattutto le prassi consolidate negli ultimi decenni sono fra le cause principali di questo singolare interesse degli studiosi per il tema in esame; interesse, sicuramente accresciuto dall’esigenza di assicurare l’effettività del sindacato del Giudice delle leggi.

¹ Su tutti, C. SALAZAR, *Il trucco c'è ... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1996, 1104 ss.; ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impugnate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere ... «mobile qual piuma al vento»?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1826 ss.; E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, 3032 ss.; ID., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente ...)*, in *Forum di Quad. cost.* e in questo numero di *le Regioni*, 2015.

² Si pensi, per tutte, alla decisione dell’Alta Corte 26 gennaio 1954, n. 73 (in *Alta Corte per la Regione siciliana*, vol. II, a cura dell’Istituto di studi giuridici e politici sulla Regione «Luigi Sturzo», Giuffrè, Milano, 1954, 1141), che ammise la possibilità di una promulgazione parziale.

³ Già molti anni fa G. SILVESTRI (*Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione Siciliana*, in *Nomos*, 1991, 84) ricordava che «alla Corte, in un certo senso, rimordeva la coscienza, per aver fatto nascere, con la sua giurisprudenza, il *monstrum* costituzionale della promulgazione “a rate”».

Non si vuole in questa sede riproporre una sintesi dell'evoluzione di queste prassi e della connessa giurisprudenza costituzionale, fin troppo nota alla comunità scientifica⁴. È sufficiente sottolineare che il ricorso alla promulgazione parziale e, ancora prima, alla scorporazione dell'originario disegno di legge in più leggi (una delle quali "abrogativa" delle disposizioni impugnate), al fine di consentire l'entrata in vigore delle norme non impugnate, ha, di fatto, impedito che le censure proposte dal Commissario dello Stato fossero esaminate nel merito dalla Corte costituzionale, la quale, nella maggior parte dei casi, si è fermata prima, attestando la cessazione della materia del contendere⁵.

In sostanza, la peculiarità del procedimento di impugnazione delle delibere legislative siciliane ha fatto sì che il sindacato di costituzionalità si trasformasse in una sorta di filtro preventivo, basato esclusivamente sulle valutazioni tecniche del Commissario (organo legittimato a ricorrere) e su quelle politiche del Presidente della Regione (organo legittimato a promulgare la legge, decorso il termine previsto dallo Statuto senza che fosse intervenuta la decisione della Corte). A conti fatti, quanto appena detto non ha giovato a nessuno degli attori in campo. Non ha sicuramente giovato all'Assemblea regionale siciliana, la quale è stata, a seconda delle circostanze, ora timorosa ed ora sfrontata. È stata timorosa nella misura in cui ha evitato di assumere decisioni per il solo fatto che potessero essere censurate dal Commissario ed ha subito il sostanziale potere di veto del Presidente della Giunta, al quale è stato riconosciuto un improprio ruolo di «legislatore negativo» nel decidere le sorti di una legge impugnata⁶. È stata sfrontata quando non ha esitato ad approvare delibere legislative palesemente in contrasto con la Costituzione, specie per assenza di copertura finanziaria, al solo scopo di scaricare su altri la responsabilità per la mancata realizzazione di interventi in ambito sociale. Non ha giovato al Presidente della Regione, il quale si è trovato nella delicata situazione di non poter promulgare, nella sua interezza, una delibera legislativa impugnata, per il timore di andare incontro alle responsabilità giuridiche più volte prospettate dalla Corte nelle sue pronunzie⁷. Infine, non ha giovato al Commissario dello Stato, il quale è diventato il bersaglio principale delle critiche sia della classe politica sia dell'opinione pubblica, con la conseguenza che esso è stato visto, impropriamente, come un censore preoccupato solo di garantire una – apparentemente – astratta conformità a Costituzione.

Nulla quaestio, quindi. Queste considerazioni potrebbero, infatti, apparire sufficienti per salutare con favore la svolta operata dalla Corte con la sentenza che

⁴ Al riguardo si rinvia ai numerosi studi in materia e, da ultimo, a M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, 390 ss. e F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"* (Commento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014), in *Federalismi.it*, 10/2014, 5 ss.

⁵ Invero, non sono mancati i tentativi di consentire la prosecuzione del giudizio dinanzi alla Corte; in questa direzione si muovevano alcune proposte elaborate, nella scorsa legislatura, in seno alla Commissione per il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana che ipotizzavano un procedimento abbreviato per l'approvazione di disegni di legge recanti un testo normativo impugnato. È stato pure suggerito l'inserimento nelle leggi di una clausola di salvaguardia «costituzionale», consistente nel prevedere la sospensione dell'applicazione delle disposizioni impugnate, promulgate e pubblicate, fino alla pronuncia della Corte (cfr. G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli, 2012, 116 s.).

⁶ Cfr. G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»*, in *le Regioni*, 1983, 475 ss.

⁷ Il riferimento è, in particolare, alle sentt. n. 9 e n. 60 del 1958, n. 31 del 1961, n. 13 del 1983 e n. 314 del 2003.

qui si commenta⁸. Ma, com'è facile rilevare, le anzidette affermazioni si muovono prevalentemente sul piano dell'opportunità e non su quello della legittimità, obbligando quindi chi scrive a ricostruire le ragioni che hanno indotto la Corte a ritenere superato l'originario meccanismo di impugnazione. Risuonano, in proposito, le parole utilizzate dallo stesso Giudice delle leggi, nella sent. n. 314 del 2003, in cui, pur evidenziando le «difficoltà» derivanti dal procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale, ha sottolineato come non gli sia demandato «un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali»⁹.

Si proverà, pertanto, a ricostruire le ragioni giuridiche della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso di cui all'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 (nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 9, co. 1, della legge n. 131 del 2003), che faceva salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana», tentando di delinearne gli effetti sia sulla natura del controllo delle leggi siciliane, sia sui ricorsi ancora pendenti dinanzi alla Corte, promossi dal Commissario dello Stato secondo la procedura statutaria.

Prima ancora, può risultare utile ricostruire sinteticamente la genesi di questo inciso, che non era presente nel testo originario del disegno di legge e che è stato introdotto a seguito dell'approvazione di un emendamento durante l'esame della I Commissione della Camera dei deputati¹⁰. In quell'occasione fu rilevato il contrasto con le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 ma a queste obiezioni rispose, sbrigativamente, il relatore affermando di considerare l'emendamento «opportuno anche alla luce dell'esperienza passata». L'approvazione di questo emendamento ha, probabilmente, condizionato l'operato della Corte, che, nello stesso periodo, era impegnata ad esaminare la questione della perdurante applicabilità delle norme statutarie; non si spiega altrimenti il considerevole lasso di tempo intercorso fra la discussione della questione in udienza pubblica e la decisione di quella che poi sarà la sent. n. 314 del 2003¹¹. Nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana aveva già scelto, con l'approvazione di un ordine del giorno del giorno del 29 novembre 2001, di «continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale», invitando in tal senso il Presidente della Regione¹².

2. La ratio decidendi e la “clausola di flessibilità” di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

⁸ In realtà, come riferisce un giudice emerito (S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, 137 e 244), già da qualche anno la Corte meditava un mutamento di giurisprudenza.

⁹ Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Cfr. F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO (a cura di), *La Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Commento agli articoli*, Senato della Repubblica, Servizio studi, Roma 2003, 281.

¹¹ L'udienza pubblica si svolse l'8 aprile 2003, mentre la questione è stata decisa il 13 ottobre 2003 e la sentenza è stata depositata il 21 ottobre.

¹² È significativo che lo stesso deputato regionale (Capodicasa), primo firmatario dell'odg, divenuto successivamente deputato alla Camera, abbia presentato, il 7 ottobre 2014, un'interpellanza al Governo per chiedere le ragioni della mancata costituzione del Presidente del Consiglio nel giudizio, poi, definito con la sent. n. 255 del 2014.

Passando all'esame della sentenza, occorre ricordare come la Corte sia giunta a caducare l'art. 31, co. 2, a seguito dell'autorimessione operata con l'ord. n. 114 del 2014. In quell'occasione il Giudice delle leggi aveva, infatti, sollevato davanti a se stesso la questione di legittimità costituzionale del primo inciso del co. 2 dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003), nel corso di un giudizio promosso dal Commissario dello Stato avverso una norma contenuta in una delibera legislativa siciliana recante disposizioni finanziarie¹³. La scelta dell'autorimessione è avvenuta dopo che, a partire dalla sent. n. 314 del 2003, si era consolidato un orientamento giurisprudenziale nel senso di ritenere applicabile il meccanismo statutario di impugnazione delle delibere legislative siciliane anche dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 127 Cost. e della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Da quanto appena detto deriva che la decisione che qui si commenta deve essere letta anche alla luce della particolare modalità di promovimento della questione, sulla quale si ritornerà più avanti.

Gli stessi giudici costituzionali hanno, pertanto, individuato i termini della questione, poi decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 255 del 2014. Com'è intuibile, si trattava di un giudizio dall'esito pressoché scontato¹⁴, sebbene nel lasso di tempo intercorrente tra l'ordinanza di rimessione e la decisione su quest'ultima fosse terminato il mandato di due giudici e fosse prossimo alla scadenza il mandato di altri due (che, infatti, non hanno preso parte ai lavori del collegio)¹⁵. È stata, quindi, la stessa Corte, nelle vesti di giudice *a quo*, ad individuare la norma da censurare nel primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 e non nelle norme dello statuto siciliano che specificamente disciplinano il procedimento di impugnazione. Parimenti si deve al Giudice costituzionale la scelta dei parametri costituzionali violati (art. 127 Cost. e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, come detto, reca una «clausola di maggior favore» operante «sino all'adeguamento» degli statuti speciali); scelta, quest'ultima, motivata sull'assunto che la norma censurata impedirebbe quell'operazione di raffronto – richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – tra il procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale e quello dell'art. 127 Cost.

¹³ L'ordinanza con la quale la Corte ha deciso di sollevare dinanzi a se stessa la questione ha assunto il n. 96 del 2014 del registro delle ordinanze di rimessione. Il ricorso promosso dal Commissario dello Stato è il n. 100 del 2013.

¹⁴ L'esito non sarebbe stato nel senso dell'accoglimento se, nel frattempo, fosse mutato il quadro normativo. Questa ipotesi si è, in effetti, realizzata in un caso in cui la Corte aveva sollevato dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale; si allude al giudizio definito con l'ord. n. 366 del 1996 nel senso dell'inammissibilità per difetto di rilevanza, a causa di un sopravvenuto mutamento normativo che aveva fatto cadere il nesso di pregiudizialità rilevato dalla Corte nell'ordinanza di rimessione. All'esito scontato del giudizio si deve, probabilmente, la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Commissario dello Stato e della Regione siciliana, come rileva G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla regione siciliana: un overruling forzato ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 27 febbraio 2015, 10 s.

¹⁵ In proposito, merita di essere segnalata la vicenda conclusasi con la sent. n. 284 del 1986, con la quale la Corte ha deciso nel senso della non fondatezza una questione che aveva sollevato dinanzi a se stessa con l'ord. n. 315 del 1983. In quel caso, in assenza di significative modifiche normative, deve ritenersi che ai fini del cambio di decisione abbia influito il profondo rinnovamento del collegio, intervenuto nel lasso di tempo intercorrente tra l'autorimessione e la decisione finale, al punto che solo cinque giudici avevano preso parte ad entrambe le decisioni.

Così impostata la questione, non sembrano esservi dubbi sulla rilevanza della stessa, tenuto conto che il giudizio *a quo* era stato promosso dal Commissario dello Stato secondo le procedure previste dallo statuto siciliano, la cui applicazione era imposta dalla norma censurata, oltre che dall'orientamento giurisprudenziale consolidato. Anzi, proprio il caso in esame sembra presentare i requisiti richiesti dalla Corte per l'autorimessione¹⁶: a) l'esistenza di un dubbio di costituzionalità su una norma diversa da quella censurata nel giudizio dinanzi alla Corte; b) la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità¹⁷ tra la questione dedotta dal rimettente e quella da sollevare davanti a se stessa.

Dunque, la Corte non ha inteso censurare il meccanismo statutario, che pertanto resta valido, anche se "non operante", per ammissione dello stesso giudice costituzionale (sent. n. 255 del 2014, punto 5 del *Considerato in diritto*). Piuttosto, il cuore della questione di legittimità costituzionale va individuato nella "rigidità" della previsione del primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953, che, nel testo modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, ha fatto salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Pertanto, la ragione dell'autorimessione e della conseguente decisione di accoglimento risiede nel "difetto di flessibilità" di questa formula; difetto di flessibilità, che impedisce quell'operazione di raffronto richiesta dalla norma costituzionale evocata come parametro (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Il legislatore costituzionale del 2001, infatti, non ha regolato in termini di abrogazione il rapporto tra le norme degli statuti speciali e quelle del nuovo Titolo V estendendo automaticamente l'applicazione di queste ultime anche alle Regioni ad autonomia differenziata, né ha seguito in maniera rigorosa la logica della separazione, impedendo alle norme del nuovo Titolo V di applicarsi *tout court* alle autonomie speciali. È stata, piuttosto, individuata una via mediana, consistente nel prevedere, in via transitoria («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti»), l'applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali solo se recanti «forme di autonomia più ampie» rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali e, di riflesso, la disapplicazione delle norme recate da questi ultimi¹⁸.

Da quanto detto derivano alcune conseguenze.

¹⁶ L'affermazione riportata nel testo potrebbe sembrare paradossale, tenuto conto che l'esistenza dei requisiti di cui si discute è verificata dalla stessa Corte che li ha individuati. In realtà, in molti casi (ma non in quello in esame) sono le parti e i soggetti intervenuti in un giudizio dinanzi alla Corte a chiedere a quest'ultima di sollevare davanti a sé una questione di legittimità costituzionale. Si rinvia, tra le altre, alle sentt. n. 49 del 1999 e n. 226 del 2003, nelle quali la Corte ha rigettato le richieste di autorimessione.

¹⁷ Sul punto, sentt. n. 195 del 1972, n. 122 del 1976, n. 304 del 1986; ordd. n. 73 del 1965, n. 258 del 1982, n. 378 del 1992, n. 294 del 1993, n. 225 e n. 297 del 1995, n. 183 e n. 197 del 1996, n. 42 del 2001, n. 114 del 2014. Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale il rapporto di cui si discute è variamente indicato, anche ricorrendo ad espressioni lievemente diverse, quali «carattere strumentale» (sentt. n. 22 del 1960, n. 68 del 1961, n. 195 del 1972; ordd. n. 73 del 1965, n. 114 del 2014), «rapporto di continenza e di presupposizione» (ord. n. 183 del 1996).

¹⁸ Per la tesi dell'abrogazione implicita delle disposizioni statutarie «meno autonomistiche» si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'articolo 127 della Costituzione*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. 63 s. L'A. citato ha, da ultimo, sostenuto che «la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle leggi delle Regioni ordinarie» (E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 4).

Innanzitutto, si potrebbe obiettare che la rigidità della previsione della disposizione censurata, impedendo, *ab origine*, ogni forma di comparazione tra norme statutarie e nuovo Titolo V, ostasse anche alla mera constatazione dell'esistenza di due «sistemi essenzialmente diversi», operata dalla Corte nella sent. n. 314 del 2003. In altre parole, rilevare l'impossibilità di comparare due sistemi sembra essere operazione che segue logicamente il tentativo di instaurare un confronto tra i procedimenti in esame, che invece era categoricamente escluso dalla rigida previsione dell'art. 31, co. 2. In virtù di quanto detto, l'incostituzionalità di quest'ultima norma, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001¹⁹, avrebbe dovuto precedere ogni considerazione sull'operazione di raffronto richiesta dal medesimo art. 10, anche solo al fine di constatare la mera diversità dei sistemi paragonati. Pertanto, solo all'apparenza la norma oggi caducata e la decisione assunta dalla Corte con la sent. n. 314 del 2003 si muovono nella medesima direzione²⁰, perché in realtà la prima, rifiutando la logica della comparazione, impedisce (*rectius*, impediva) già la mera constatazione della diversità dei sistemi di impugnazione.

In secondo luogo, se ad essere censurato è il difetto di flessibilità della norma sopra indicata, l'unico parametro evocato avrebbe dovuto essere l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, appunto, introduce nel sistema delle autonomie speciali un elemento in grado di "filtrare" le norme del nuovo Titolo V a seconda che prevedano, o no, forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Non è casuale che la Corte, dopo aver indicato l'art. 127 Cost. fra i parametri violati, non esamini le ragioni di contrasto del primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 con la norma costituzionale in questione. Inoltre, anche a voler ammettere l'evocazione dell'art. 127 Cost., in questo caso paradossalmente sarebbe stato necessario indicare come parametri (e non come oggetti) pure le norme statutarie in materia, trattandosi dell'altro termine del raffronto richiesto dall'art. 10.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione è, poi, quello relativo ai "termini" della comparazione. A ben vedere, non si tratta di un problema di poco conto, perché dalla loro esatta definizione dipende l'individuazione delle norme applicabili. In altre parole, ci si chiede se debbano essere poste a raffronto le singole disposizioni statutarie, da un lato, e l'art. 127 Cost., dall'altro, alla ricerca di quelle recanti forme di autonomia più ampie? O se, piuttosto, il raffronto non debba avvenire tra sistemi di impugnazione?²¹

¹⁹ Il contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 era stato rilevato già dai primi commentatori della legge n. 131 del 2003: A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a Statuto speciale fra "condizioni più ampie di autonomia" e novità introdotte dalla legge "La Loggia"*, in *Federalismi.it*, 6/2003, 24 luglio 2003, 15; C. PINELLI, Art. 9, in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003, 184; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'articolo 9)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, 197; A. CONCARO, Art. 11, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, 2004, 317.

²⁰ Al contrario, la Corte, nella sent. n. 314 del 2003 (penultimo capoverso del punto 3.2 del *Considerato in diritto*), adduce a sostegno della decisione assunta proprio il disposto dell'art. 31, co. 2, primo inciso, della legge n. 87 del 1953.

²¹ Al riguardo si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., 69 e 71 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *Forum di Quad. cost.*, 5 novembre 2003, 2.

Al di là delle evidenti esigenze di coerenza interna dei due complessi normativi, che non possono tollerare innesti di difficile realizzazione²², la risposta al quesito posto è agevolmente individuabile nella stessa norma censurata, che, non a caso, fa riferimento alla «particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»²³. Peraltro, è lo stesso art. 31, nella parte successiva a quella oggetto dell'autorimessione, a chiarire che l'impugnazione delle leggi regionali debba avvenire ad opera del Governo entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione²⁴. Da ultimo, vanno ricordate alcune pronunzie della Corte in cui la comparazione tra le disposizioni del nuovo Titolo V e quelle degli statuti speciali è avvenuta per «istituti» e non per singole norme²⁵; ciò ha indotto una parte della dottrina a parlare di un «principio di unitarietà degli istituti», in virtù del quale i singoli istituti non potrebbero essere disarticolati dal contesto di provenienza²⁶.

Deve, dunque, ritenersi che l'alternativa sia tra l'applicabilità, in blocco, dell'intero meccanismo statutario e quella, parimenti in blocco, del sistema di impugnazione ex art. 127 Cost. Se così è, non appare necessario chiedersi se, «assieme al controllo preventivo, debba o possa essere travolto anche il potere di ricorso da parte del Commissario»²⁷, avendo, la Corte, ritenuto del tutto superato il regime di impugnazione previsto nello statuto speciale²⁸.

Accertato l'insuperabile contrasto tra l'inciso censurato e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'unico frammento normativo che impediva l'operazione di raffronto tra le norme statutarie e l'art. 127 Cost. Anche sotto il profilo della fondatezza non sembrano sussistere dubbi sull'impossibilità di ritenere compatibile la rigidità della norma censurata – e poi annullata – con il carattere flessibile della previsione dell'art. 10.

²² In proposito, A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a Statuto speciale*, cit., 11 ss., discute di un «modo unitario di comparazione».

²³ Sull'interpretazione di questo inciso v. E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., 96 ss.

²⁴ Come notano G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, in *Consulta OnLine*, 15 luglio 2014, 1 s., sebbene si interrogino sulla permanenza in capo al Commissario dello Stato del potere di impugnativa.

²⁵ Cfr. sentt. n. 274 del 2003, n. 236 del 2004, n. 383 del 2005 e n. 51 del 2006.

²⁶ S. PAJNO, *L'«adeguamento automatico» degli Statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, vol. II, *Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 184. Di un «principio di non frammentazione» delle materie e degli istituti discute G. REPETTO, «Eppur si muove!», *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa*, in *Giur. cost.*, 3/2014, 2046, il quale, però, prende in esame separatamente la natura (preventiva o successiva) del controllo e il ruolo del Commissario dello Stato (oltre, da ultimo, all'istituto della sospensione della legge), al fine di valutare la maggiore o minore autonomia. Come si vede, il problema è più complesso di quanto possa apparire, presupponendo una scelta di metodo contraria alla «scomposizione della disciplina del controllo sulle leggi regionali per «parti separate»»; su questo aspetto si rinvia a G. CHIARA, *Il controllo successivo*, cit., 2 s.

²⁷ Così A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane («a prima lettura» di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *Consulta OnLine*, 8 maggio 2014, 3. Nel senso di escludere la sopravvivenza del potere del Commissario, in caso di estensione alla Sicilia del regime di cui all'art. 127 Cost., già G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2002, 368 s.

²⁸ In senso critico nei confronti della rivalutazione del ruolo del Commissario operata nella sent. n. 314 del 2003: E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola*, cit., spec. 3040 s. Lo stesso A., coerentemente, oggi plaude alla decisione della Corte di ritenere superata la legittimazione a ricorrere del Commissario: E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 6 s.

Muovendo da una prospettiva di rigorosa scissione tra il giudizio principale di legittimità costituzionale e quello derivante dall'autorimessione, a questo punto il Giudice delle leggi avrebbe potuto (e forse dovuto) arrestarsi alla constatazione del contrasto e alla declaratoria di illegittimità costituzionale, rinviando l'individuazione della norma recante la forma di autonomia più ampia al momento in cui sarà chiamato a definire il giudizio nel corso del quale ha sollevato davanti a se stesso la questione. In fondo, l'individuazione della norma applicabile, a seguito della decisione del giudice costituzionale, è compito dell'autorità giudiziaria rimettente. Questa precisazione potrebbe apparire inutile, considerata la coincidenza della seconda con il primo, ma non lo è se si pensa, oltre che ai fisiologici mutamenti della composizione del collegio, all'eventualità di una modifica normativa, anche di rango costituzionale, che possa alterare i termini del confronto imposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Nella sent. n. 255 del 2014 la Corte non tratta congiuntamente la questione autorimessasi e quella oggetto del giudizio principale ma decide la prima e individua la norma da applicare nel giudizio concernente la seconda²⁹.

La Corte, dunque, non si è arrestata alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 31, co. 2, ma ha operato quel confronto imposto dalla clausola di maggior favore, all'esito del quale ha ritenuto applicabile anche alle leggi siciliane il meccanismo di cui all'art. 127 Cost. In proposito, merita di essere segnalato come siffatta valutazione sia stata svolta dal giudice costituzionale sulla base del carattere preventivo o successivo del controllo di legittimità, a nulla rilevando l'eventualità di una promulgazione dell'intera legge recante le norme impugnate (con conseguente trasformazione del sindacato da preventivo a successivo), né la natura dell'organo legittimato a ricorrere (Commissario dello Stato o Governo). In sostanza, la Corte sembra essere passata da una (forse) eccessiva preoccupazione in merito alla diversità dei sistemi comparati (nella sent. del 2003) ad una altrettanto eccessiva fretta nel fondare il giudizio di maggior favore sul solo carattere successivo del controllo (nella sentenza qui commentata).

3. *L'autorimessione come strumento per superare un precedente.*

Qualche cenno deve essere riservato alla peculiare modalità di promovimento della questione di legittimità costituzionale, non fosse altro che per il notevole lasso di tempo che separa l'ord. n. 114 del 2014 dall'ultimo caso di autorimessione, risalente – se non si erra – al 2001³⁰. Sebbene più volte richiesto dalle parti costituite in giudizio e auspicato da una parte della dottrina, la Corte si è sempre mostrata restia a sollevare dinanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale, anche

²⁹ La questione della scissione e quindi della trattazione separata del giudizio principale e di quello pregiudiziale non è nuova; spesso la Corte ha deciso congiuntamente le due questioni, incontrando le critiche della dottrina soprattutto nei casi di procedimenti di tipo diverso (ad es. nel caso di questione sollevata nel corso di un giudizio per conflitto). Per un quadro di sintesi delle principali obiezioni si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Ai margini della questione della reiterazione dei decreti legge: osservazioni su alcuni problemi procedurali*, in *Giur. cost.*, 1996, 3196 ss., spec. 3197.

³⁰ Si tratta dell'ord. n. 42 del 2001, decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 288 del 2001.

quando il ricorso a questo strumento è sembrato un'alternativa preferibile a discutibili mutamenti di giurisprudenza o a opinabili *obiter dicta*.

In questa prospettiva può essere letta, ad esempio, la vicenda connessa al sindacato di costituzionalità della legge elettorale (n. 270 del 2005), rispetto alla quale forte si era levato l'auspicio che la Corte cogliesse l'occasione del giudizio di ammissibilità per sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della legge³¹. Com'è noto, l'invito della dottrina è rimasto inascoltato in considerazione del fatto che «Eventuali questioni di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie» (così sent. n. 13 del 2012, punto 3 del *Considerato in diritto*, ma già prima sentt. n. 15 e n. 16 del 2008). Parimenti nota è la sorte dei punti più controversi della legge elettorale, travolti dalla sent. n. 1 del 2014, con la quale la Corte ha, tra l'altro, ritenuto ammissibile una questione sollevata nel corso di un giudizio promosso a seguito di un'azione di accertamento, suscitando, per questa ragione, non poche critiche.

Un altro esempio che sembra andare nella direzione sopra indicata, cioè di un *self-restraint* nei confronti dell'autorimessione, è quello relativo alla modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento. Anche in questo caso autorevole dottrina, già da tempo, aveva prospettato la possibilità di un'autorimessione della questione relativa all'art. 30 della legge n. 87 del 1953 «nella parte in cui esclude perentoriamente ed indiscriminatamente che la legge dichiarata incostituzionale possa applicarsi a fatti anteriori, ossia nella parte in cui impone che la cessazione dell'efficacia della norma debba senz'altro riguardare anche i fatti anteriori»³². Tesi, questa, ritornata in auge, di recente, in occasione della sent. n. 10 del 2015³³, nella quale la Corte ha affermato che il suo ruolo di «custode della Costituzione nella sua integralità» le impone di «evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sent. n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa». Di conseguenza, la Corte ha riconosciuto a se stessa il compito di «modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro»³⁴. Per questo verso, forse sarebbe preferibile un utilizzo più frequente dell'autorimessione piuttosto che un ricorso a problematiche operazioni di bilanciamento, specie quando queste coinvolgono le norme relative allo stesso processo costituzionale.

Ritornando alla questione oggetto della sent. n. 255 del 2014, pare evidente che la Corte si sia servita dell'autorimessione per superare l'ingombrante precedente costituito dalla sent. n. 314 del 2003 e per realizzare, in questo modo, un mutamento

³¹ In tal senso A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, e M. CROCE, «Se non ora, quando?»: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili rimedi per farla valere), entrambi in *Astrid-online*, rispettivamente 2 e 20 ss.

³² Così F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988, Milano 1989, 14.

³³ Sulla quale si vedano i numerosi commenti pubblicati nel *Forum di Quad. cost.*

³⁴ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

della giurisprudenza consolidatasi in questi anni³⁵. D'altra parte, la norma oggi annullata era già in vigore al momento del deposito della sent. n. 314, né è rinvenibile alcun mutamento del quadro normativo idoneo a giustificare il cambio di orientamento. A dire il vero, il Giudice delle leggi, nella sent. n. 255, accenna timidamente al fatto che, nel momento della decisione del 2003, era in corso di elaborazione «una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento»; revisione, che però – aggiunge la Corte – «non ha mai concluso il suo iter di formazione» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Non occorrono molti sforzi per comprendere che tale riferimento è troppo debole per ipotizzare una forma di incostituzionalità sopravvenuta o progressiva, nel senso che la norma, originariamente conforme a Costituzione, sarebbe divenuta incostituzionale a seguito del fallimento del tentativo di riformare lo statuto speciale. Di una sorta di incostituzionalità “progressiva” si può, forse, discutere se si fa riferimento al “progressivo” consolidamento della «anomala» prassi della promulgazione parziale, ritenuta, evidentemente, intollerabile dalla Corte, ma non v'è traccia di ciò nella motivazione³⁶.

In definitiva, anche a prescindere da queste ultime considerazioni, non sembrano sussistere particolari dubbi sulle ragioni del ricorso all'autorimessione. Tutti da studiare sono, piuttosto, i criteri utilizzati dalla Corte nella selezione dei casi in cui utilizzare questo strumento, al quale probabilmente riconosce una carica eversiva superiore a quella di un “ordinario” *revirement*, al punto da ricorrervi solo raramente e in casi piuttosto marginali o che, comunque, non sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica.

4. Gli effetti della sent. n. 255 del 2014 sulla natura del controllo delle leggi siciliane.

Fin qui si è tentato di delineare sia le *rationes* che hanno indotto la Corte all'annullamento dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953, sia le modalità mediante le quali è addivenuta a questo esito. Parimenti interessante è la disamina degli effetti che la sent. n. 255 produce sulla natura del controllo delle leggi siciliane, che diventa successivo alla loro promulgazione e pubblicazione.

L'espansione della clausola di maggior favore anche nei confronti del sistema di impugnazione delle leggi siciliane – originariamente paralizzata dalla statuizione oggi caducata, oltre che dalla giurisprudenza formatasi sulla scia della sent. n. 314 del 2003 – produce un effetto immediato ma non irreversibile. L'operatività della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 è infatti condizionata dall'«adeguamento dei rispettivi statuti», che, teoricamente, potrebbe segnare un passo indietro e quindi un ritorno ad un meccanismo di controllo preventivo³⁷. Peraltro, non è da tralasciare la problematica definizione di «adeguamento», che sembra indicare qualcosa di più di una mera modifica di alcune norme statutarie. Si tratta quindi di una condizione subordinata al verificarsi di un evento incerto sia

³⁵ A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 2, discute, in proposito, di uno svuotamento del giudicato costituzionale della sent. n. 314 del 2003.

³⁶ Sul punto E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 1.

³⁷ Cfr. G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., 3. Sull'irragionevolezza di un'eventuale *reformatio in peius*, G. CHIARA, *Il controllo successivo*, cit., 11 ss.

nell'*an*, sia nel *quando*, sia infine nel *quomodo*. Pur con queste incertezze non si può, però, escludere un ritorno allo Statuto, previo il suo «adeguamento», che, nel caso di specie, non potrebbe non riguardare proprio quelle disposizioni che hanno fin qui regolato l'impugnazione delle delibere legislative.

Stando all'attuale meccanismo di promovimento della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali, delineato dall'art. 127 Cost., si deve rilevare come anche il controllo delle leggi siciliane, fin qui rimesso alle valutazioni del Commissario dello Stato, diventi *totus politicus*. Sarà, cioè, rimessa al Consiglio dei ministri la decisione di impugnare o no una legge regionale siciliana, sulla base della relazione tecnico-giuridica redatta dal Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio. Su questo punto, più volte la Corte ha ribadito la «natura politica dell'atto di impugnazione» (di recente, sentt. n. 8 del 2015 e n. 40 del 2014), facendo discendere da questa affermazione la conseguenza che deve sussistere, a pena di inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso. Questo principio trova applicazione non solo per l'individuazione della norma censurata ma anche per l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso, sebbene sul punto non manchino pronunzie discordanti nella giurisprudenza costituzionale.

Quanto detto non è di poco conto alla luce dell'esperienza pregressa in cui il Commissario dello Stato, organo legittimato a ricorrere, pur non essendo più il «garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (sent. n. 545 del 1989), era comunque considerato titolare di un «potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale» (sent. n. 314 del 2003). Il passaggio al sistema di impugnazione previsto nell'art. 127 Cost. sancisce quindi, anche da questo punto di vista, il superamento dell'impostazione originaria.

5. Il destino (segnato) dei ricorsi ancora pendenti e quello (incerto) delle delibere non promulgate.

Un'ultima riflessione deve essere svolta con riferimento alla sorte dei ricorsi proposti dal Commissario dello Stato prima della pubblicazione della sent. n. 255 del 2014. In proposito, a seguito dell'ordinanza di autorimessione (n. 114 del 2014), erano già stati rinviati a nuovo ruolo i ricorsi promossi prima della pubblicazione di quest'ultima (reg. ricc. n. 62, n. 83 e n. 103 del 2013, n. 2 e n. 5 del 2014), ai quali si sono aggiunti: il ric. n. 30 del 2014 (depositato prima dell'ord. 114 ma non ancora fissato al momento della pubblicazione di questa decisione), i ricc. n. 41, n. 60, n. 61 e n. 62 del 2014, depositati nel lasso temporale intercorrente tra l'ord. n. 114 e la sent. n. 255. A questi va, ovviamente, aggiunto il ric. n. 100 del 2013, con cui era stato promosso il giudizio nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Non sembrano sussistere particolari dubbi sull'esito di questi giudizi che, verosimilmente, saranno decisi nel senso dell'improcedibilità dei ricorsi³⁸. Al riguardo,

³⁸ Così anche G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., 4.

particolarmente chiaro è quanto affermato dalla Corte, nella sent. n. 314 del 2003, in cui si legge: «qualora si dovesse ritenere che il procedimento di controllo delle leggi regionali previsto dal vigente art. 127 della Costituzione garantisca alla Regione Siciliana un maggior margine di autonomia, rispetto a quello che risulta dall'art. 28 dello Statuto speciale, ne dovrebbe discendere l'improcedibilità dei ricorsi in questione, ancorché proposti – come nella specie – anteriormente all'entrata in vigore della modifica del Titolo V della II Parte della Costituzione, conformemente a ciò che già è stato deciso in riferimento ad altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)». Ancora prima, la Corte aveva dichiarato improcedibili i ricorsi promossi avverso leggi di Regioni ordinarie, secondo il vecchio testo dell'art. 127 Cost. (sent. n. 17 del 2002), e di Regioni speciali, secondo le norme statutarie (ordd. n. 65 e 377 del 2002), «ferma restando la facoltà per il Presidente del Consiglio dei ministri di proporre, eventualmente, impugnativa, nei termini e nei modi di cui al nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione»³⁹.

In quasi tutti i citati ricorsi⁴⁰ le delibere legislative siciliane sono state, successivamente, promulgate e pubblicate con omissione delle disposizioni censurate⁴¹. Ciò avrebbe condotto, prima della sent. n. 255 del 2014, ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Oggi, però, la disapplicazione delle norme statutarie in materia di impugnazione e l'operatività dell'art. 127 Cost. anche per la Sicilia fanno sì che l'accertamento dell'improcedibilità dei ricorsi preceda logicamente la presa d'atto del venir meno della materia del contendere.

In proposito, non sembra condivisibile la soluzione alternativa di un'inammissibilità per difetto sopravvenuto di legittimazione del ricorrente. Si potrebbe obiettare che, in questo caso, il Commissario dello Stato era pienamente legittimato a ricorrere nel momento in cui ha promosso il ricorso, ma un'applicazione rigida del principio *tempus regit actum* probabilmente finirebbe con il contraddire anche la soluzione dell'improcedibilità. Più in generale, si può forse dire che una decisione di inammissibilità limiterebbe al solo mutamento dell'organo legittimato ad agire la causa della decisione processuale, che, invece, risiede nella «considerazione del profondo mutamento del regime complessivo delle competenze» e quindi nella necessità di «consentire alle parti un ripensamento complessivo sulle strategie – anche politiche – dei giudizi costituzionali in via principale»⁴².

³⁹ Sull'utilizzo della formula dell'improcedibilità nel giudizio in via d'azione si rinvia ad A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 330, e ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2014, 151.

⁴⁰ Come si vedrà, fa eccezione la delibera impugnata con il ric. n. 61 del 2014.

⁴¹ Si deve ritenere che sia stata promulgata e pubblicata, con omissione di tutte le disposizioni censurate, anche la delibera legislativa (recante la legge di stabilità regionale per l'anno 2013) impugnata con il ric. n. 62 del 2013, sebbene, in riferimento ad alcuni dei capitoli oggetto di censura, non ne sia stata omessa la pubblicazione, ma sia stata riportata la dicitura «impugnativa Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto della Regione». Ciò ha indotto la Corte a rinviare la questione, originariamente fissata in camera di consiglio, all'udienza pubblica. A seguito del deposito di una nota del Commissario dello Stato da cui si evince chiaramente la perdita di interesse al ricorso, la questione è stata nuovamente fissata in camera di consiglio.

⁴² Così, a proposito delle decisioni di improcedibilità di cui alla sent. 17 del 2002 e all'ord. 377 del 2002, E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3314.

Se, dunque, la delibera legislativa – impugnata dal Commissario con ricorso che, verosimilmente, sarà dichiarato improcedibile – è stata già promulgata e pubblicata con omissione delle disposizioni censurate (com'è avvenuto in quasi tutti i giudizi pendenti), non sarà più possibile la promulgazione delle disposizioni oggetto di impugnativa e quindi il Governo non potrà proporre ricorso in via successiva, a differenza di quanto affermato dalla Corte nelle pronunzie sopra richiamate (che, non a caso, riguardavano leggi di Regioni diverse dalla Sicilia).

Diverso è il discorso per quell'unico caso in cui la delibera legislativa impugnata non è stata oggetto di promulgazione né totale né parziale: il riferimento è alla delibera legislativa 1° agosto 2014 (ddl n. 475), censurata per mancanza di copertura finanziaria con il ric. n. 61 del 2014. A tal proposito è bene precisare che, trattandosi di un'impugnativa che, nella sostanza, investiva l'intero disegno di legge⁴³ (composto di 5 articoli, di cui uno relativo alla copertura finanziaria ed uno all'entrata in vigore), quest'ultimo non avrebbe potuto essere oggetto di promulgazione parziale. In questa circostanza, dopo il deposito del ricorso del Commissario dello Stato, è stato presentato all'Assemblea regionale siciliana un nuovo disegno di legge (n. 809), di contenuto identico a quello censurato, che attualmente è all'esame della commissione competente per materia⁴⁴.

Alla luce di quanto appena detto e tenuto conto della probabile declaratoria di improcedibilità del ricorso, in questo caso il Presidente della Regione ben potrebbe, sotto la sua responsabilità, promulgare la legge impugnata, con la conseguenza di rimettere in termini il Governo per l'impugnazione della stessa entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Francamente è inverosimile che ciò accada, anche in considerazione del tipo di censura mossa. Non è da escludere, invece, che l'Assemblea riprenda in esame e magari approvi il nuovo disegno di legge, sottoponendo al vaglio del Governo le medesime disposizioni già censurate dal Commissario dello Stato. Diversa sarebbe la soluzione se il Presidente della Regione facesse propria la decisione adottata nell'ord. 385 del 2006, in cui, in riferimento ad una delibera legislativa non promulgata né in tutto né in parte, la Corte ha affermato che, secondo la sua costante (sic!) giurisprudenza, «la mancata promulgazione della legge impugnata preclude definitivamente la possibilità che la stessa espliciti una qualsiasi efficacia, privando di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale»⁴⁵.

Come si vede, quindi, il quadro relativo al sistema dei controlli delle leggi regionali è ancora in fase di definizione; in questo senso, il primo banco di prova non potrà che essere la legge di stabilità per il 2015, approvata il 1° maggio 2015. Di certo, però, la sent. n. 255 del 2014 costituisce, a dispetto del carattere transitorio

⁴³ Recante «Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale».

⁴⁴ Questo nuovo disegno di legge, del tutto identico a quello impugnato, è stato predisposto – stando a quanto si legge nella relazione di accompagnamento – «per consentirne successivamente la promulgazione, in modo che l'Ecc.ma Corte costituzionale possa procedere al proprio pronunciamento». In questo modo, di fatto, si è voluto rimettere in gioco l'Assemblea, la quale, in occasione del riesame, non potrà non tenere conto delle censure mosse dal Commissario.

⁴⁵ La contraddizione in cui sembra incorrere il Giudice delle leggi è solo parzialmente attenuata dal fatto che l'intera materia, disciplinata dalla delibera, era stata regolata da una nuova legge regionale, non impugnata dal Commissario, il quale, anzi, aveva chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere. In proposito si rinvia a C. SALAZAR, *L'ord. n. 385 del 2006 della Corte Costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale perchè nulla cambi nel controllo sulle leggi regionali siciliane?*, in *Giur. cost.*, 2006, spec. 4040 ss.

della disposizione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, un punto di non ritorno, che sembra aver posto fine a quelle «situazioni patologiche» di cui parlava Vezio Crisafulli quasi sessant'anni fa. Speriamo, soltanto, che non si realizzi la sua previsione per cui «chiusa una falla, un'altra se ne apre, che si cerca di tamponare alla meno peggio, temporeggiando o ricorrendo a espedienti più o meno ingegnosi»⁴⁶.

- Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 654.

“STORIA DELL’AUTONOMISMO SICILIANO”di **Cristian Ercolano****1) Introduzione.****1.1. I separatismi.****2) Le origini storico-politiche.****2.1. L'ordinamento feudale e l'età dei Comuni;****2.2. I regimi assolutistici e l'Impero napoleonico; 2.3. Le vicende siciliane.****3) Lo Statuto speciale per la Regione Sicilia.**

3.1. Le precedenti esperienze costituzionali; **3.2.** L'occupazione alleata e l'esplosione del “Separatismo”; **3.3.** L'Alto Commissario civile per la Sicilia; **3.4.** La Consulta regionale e i progetti di Statuto; **3.5.** L'approvazione dello Statuto.

4) Le vicende dello Statuto siciliano.

4.1. La mancata attuazione dello Statuto ed il coordinamento con la Costituzione italiana; **4.2.** La discussione in seno all'Assemblea costituente e la costituzionalizzazione dello Statuto; **4.3.** Le vicende successive all'approvazione.

PRESENTAZIONE

Il presente studio intende offrire un piccolo ma importante contributo al dibattito su “Regionalismo e Federalismo” avviato sulle pagine della rivista AmbienteDiritto.it. Come già si anticipava nell'introdurre l'intero progetto di studio «non si può comprendere fino in fondo la reale predisposizione del nostro Paese verso una trasformazione in senso federale se non ci si guarda indietro, cercando tra le righe della storia... qualcosa che ci faccia ipotizzare una buona compatibilità tra il sistema scelto e la società in cui deve essere adottato».

Il lavoro che si propone al dibattito segue, attraverso strumenti prettamente storici, lo sviluppo politico della Sicilia, uno di quegli ordinamenti che già nei secoli precedenti l'Unità aspiravano ed ottenevano forme di governo autonomistiche per riconoscere come la storia d'Italia sia anche, in larga parte, la storia dei suoi particolarismi politici.

STORIA DELL’AUTONOMISMO SICILIANO.**1. Introduzione.****1.1. I Separatismi.**

Un importante movimento di pensiero sviluppatosi in vari paesi d'Europa nel corso dell'800, aveva cercato di dimostrare l'esistenza di un vero e proprio principio giuridico, suscettibile di essere invocato innanzitutto nell'ambito della Comunità internazionale, in base al quale la divisione fra le nazioni¹ doveva essere assunta a criterio fondamentale ai fini della determinazione delle frontiere degli Stati, nonché nella formazione di nuovi Stati corrispondenti alle nazioni che aspiravano all'indipendenza. Un aspetto di questa teoria, il cosiddetto principio di “autodeterminazione dei popoli”, pur avendo dal punto di vista giuridico raggiunto la dignità di norma di diritto internazionale², è ritenuto attualmente applicabile solo ai rari casi di territori soggetti a dominazione coloniale o ad occupazione militare straniera; esso non può mai, viceversa, essere usato per avallare le aspirazioni secessionistiche di Regioni o Province autonome e sia pure di Regioni etnicamente distinte dal resto di un paese³.

È innegabile, però, che esso storicamente sia stato utilizzato nella legittimazione teorica delle aspirazioni autonomistiche e/o separatistiche che direttamente o indirettamente hanno contribuito alla formazione di ordinamenti improntati al decentramento nell'ambito di Stati comprendenti una pluralità di gruppi disomogenei; o quantomeno alla previsione di forme di tutela per quei gruppi che, pur appartenendo ad una determinata nazione, costituivano delle “minoranze”⁴.

Qualcosa di simile accadde in Italia. Si legge solitamente nei manuali che al termine della Seconda Guerra

mondiale il Paese era scosso da profondi conflitti sociali: l'espressione più evidente di tale situazione erano le tendenze separatistiche presenti soprattutto in Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige. A queste, già prima dell'avvio dei lavori della Costituente o contemporaneamente ad essi, si volle dare una risposta con l'anticipato riconoscimento di varie forme di autonomie regionali⁵.

La specialità attribuita a queste Regioni doveva costituire la soluzione costituzionale interna data al riconoscimento di un pericolo concreto; sarebbe, insomma, «non il frutto di una decisione unanime e definitiva... sull'opportunità dell'ordinamento regionale come tale, ma soltanto il corrispettivo necessario alla conservazione di tali Regioni all'unità nazionale, il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive...»⁶.

È innegabile che la concessione di forme di autonomia in quelle zone rispondesse ad esigenze assai più varie e composite: una storica propensione all'autogoverno fortemente radicata nelle popolazioni e nelle forze politiche⁷; la necessità di recuperare il ritardo economico in cui versavano, ad esempio, le Regioni insulari; una migliore tutela dell'identità etnica e linguistica delle Regioni di confine che, proprio per la loro posizione geografica, abbisognavano di istituti autonomistici cui d'altronde erano da tempo abituate⁸; non da ultimo il retaggio della guerra e della diversa politica di alleanze belliche seguita fra il '43 e il '45 dal Regno Sabauda a sud e dalla Repubblica Sociale al nord.

Ma è altresì innegabile che tali spinte separatistiche servirono da catalizzatore e da detonatore per le motivazioni cui si accennava, risultando determinanti quantomeno nella creazione di un clima politico propenso alla concessione di forme speciali di autonomia.

Tutto ciò è tanto più vero se noi identifichiamo il fenomeno dei "separatismi" non semplicemente con una forma di protesta sociale⁹. Esso è, invece, l'espressione più grave di rigetto di un sistema politico, avendo come obiettivo la completa indipendenza politica ed economica dalla nazione cui si è costretti ad appartenere.

2. Le origini storico-politiche.

2.1. L'ordinamento feudale e l'età dei Comuni.

A cavallo dell'anno 1000 il Regno d'Italia vantava una propria identità ed individualità, pur avendo fatto parte dell'Impero carolingio e continuando a far parte integrante dell'Impero romano germanico. In quel periodo, il Regno assumeva la forma di un ordinamento feudale.

Il feudalesimo è un fenomeno complesso e variegato. In questa sede, interessa solo per i suoi riflessi sul potere dei sovrani e sulla organizzazione dei pubblici poteri. Prescindendo, quindi, da disquisizioni circa la sua origine, sui suoi elementi costitutivi e sulla sua influenza sull'economia e sul costume, è interessante sottolineare come, almeno in una prima fase, Re e vassalli - i protagonisti del contratto feudale - vivevano in simbiosi: il signore feudale (vassallo del Re e signore, a sua volta, di vassalli minori) diventò un elemento del complicato congegno dell'organizzazione politica¹⁰. Il potere sovrano, così affermatosi, non fu mai messo in discussione, ma la sua scarsa incisività ed efficacia favorì, unito al sopravvenire di nuove situazioni ambientali, il realizzarsi, l'accentuarsi ed il diffondersi della tendenza ai particolarismi politici.

L'evento più importante che modificò questo quadro storico-politico fu la nascita e subitanea affermazione dei primi ordinamenti comunali. Sembra opportuno, anche qui, evitare di soffermarsi sulle ragioni della nascita di questi nuovi ordinamenti che Carlo Cattaneo definì «principio delle istorie italiane»: che essi sorgessero come reazione a ogni signoria fondiaria e territoriale o per ragioni di difesa armata ovvero per ragioni strettamente economiche, ciò che importa rilevare, in questa sede, è che la loro naturale evoluzione li portò ad atteggiarsi a veri e propri enti autonomi all'interno del Regno.

Trovando fondamento e legittimità in una *coniuratio*, il Comune impersonava e realizzava l'*universitas civium*: assunse di fatto una posizione di piena autonomia organizzativa, dotandosi di vere e proprie Costituzioni, gli Statuti. Si rese pressoché indipendente rispetto all'autorità dell'Imperatore; assunse e conservò funzioni e poteri politico-amministrativi, giudiziari, normativi. Continuò pur sempre a riconoscere de iure la suprema maestà imperiale: quest'ultima, però, non si concretizzò più in un effettivo esercizio di poteri di governo¹¹.

Il Comune cittadino attraverserà vari periodi, caratterizzati dalla forma di governo di volta in volta adottata o imposta: forma prima consolare, con un regime quasi repubblicano, poi podestarile; subirà in seguito la trasformazione in Signoria, primo stadio di regime monocratico, poi in Principato, ricevendo il riconoscimento formale dell'Imperatore, ed infine in Monarchia assoluta. Proprio in questo modo si attuerà in Italia il passaggio da una pluralità di organismi politici autonomi ad una pluralità di Stati sovrani. Tipico esempio di questa evoluzione erano i Domini Sabaudi e la Signoria di Milano. Accanto a questi ordinamenti territoriali vi erano gli antichi Stati monarchici dell'Italia centrale e meridionale: Regno di Sicilia, Stato della Chiesa, Regno di Sardegna.

Tra questi, il Regno di Sicilia, di fondazione normanna e consolidamento svevo, subì sotto la reggenza angioina la rivolta delle genti insulari che instaurarono la dinastia aragonese. La struttura dello Stato in Sicilia era in quel periodo peculiare: essa si caratterizzava per la fondamentale partecipazione dei Siciliani al governo del loro paese attraverso il Parlamento generale¹², presupposto questo della situazione di autonomia dell'Isola. Il Parlamento diventò l'organo centrale e direttivo della vita del paese; esso esercitava competenze legislative¹³ e vantava il potere di assenso alle imposizioni, bilanciando così i poteri di governo

del sovrano spagnolo¹⁴.

2.2. I regimi assolutistici e l'Impero napoleonico.

Il periodo storico successivo che intendiamo considerare sancisce il trionfo dei regimi assolutistici, visti come ineliminabile rimedio all'anarchia e al disordine sociale. Fondato sul presupposto dottrinale del Contrattualismo, caratterizzato da una visione dello Stato non più come creazione divina o naturale ma come opera umana, l'assolutismo è ora non un'imposizione ma lo strumento per costruire una società più evoluta. Le formule utilizzate per definirlo: Assolutismo illuminato, Stato di polizia, con le dottrine teoriche che le accompagnano, non cambiano né attenuano il caratteristico autoritarismo di quelle forme di governo. Frustrate risultano, infatti, le tendenze autonomistiche siciliane: l'Isola verrà, infatti, inglobata dai Borboni nel Regno delle Due Sicilie egemonizzato dalla componente napoletana¹⁵.

La situazione non cambiò di molto con l'ingresso in Italia delle truppe napoleoniche. I Francesi portavano con loro ideali altisonanti di libertà ed uguaglianza, affermavano il diritto dei cittadini a partecipare al governo della cosa pubblica; esaltavano il valore delle Costituzioni perché determinanti, in termini di libertà e democrazia, i rapporti fra Stato e cittadini. Ma di fatto, dopo un primo periodo in cui forme di governo repubblicane si sostituirono ai vecchi ordinamenti monarchici, finì per prevalere la dittatura napoleonica, pacificamente ammessa e giuridicamente sancita dalle nuove Costituzioni degli Stati italiani. Diviso prima nelle Repubbliche Cispadana e Cisalpina, unito poi nel Regno d'Italia, esso è senz'altro e ancora uno Stato monocratico accentrato, espressione di un regime dittatoriale e personale.

Al Regno d'Italia così costituito sopravviveva il Regno dei Borboni. Esso era comunque ben poco tollerato dai Francesi che ritenevano il perdurare di quella dinastia incompatibile con il progetto napoleonico di unità imperiale. Dopo averlo occupato, Napoleone impose come Re il fratello Giuseppe, che provvide ad un effettivo rinnovamento dell'assetto costituzionale ed economico del Regno su basi centralistiche, opera poi continuata dal suo successore Gioacchino Murat.

2.3. Le vicende siciliane.

Nel frattempo, la ritirata della Corte borbonica in Sicilia aveva risvegliato le antiche aspirazioni autonomistiche della popolazione, convinta della possibilità della costituzione di un Regno indipendente. Ma i Borboni, non avendo altre mire che la ricostituzione del Regno di Napoli, si limitarono ad imporre, contro il parere del Parlamento, forti tasse al fine di riorganizzare in armi l'esercito che avrebbe dovuto riportarli nella Penisola. Il malcontento degli isolani, sfociato in tumulti e disordini, fu sedato solo dall'intervento esterno di lord William Bentinck, ammiraglio della flotta inglese, il quale costrinse il re Ferdinando ad abdicare in favore del figlio Francesco, coadiuvato da un governo di soli Siciliani.

Questa riorganizzazione del Regno fu formalizzata in una Costituzione che sancì ciò che i Siciliani volevano da secoli: l'indipendenza da ogni altro Regno. Tale Costituzione esaltava la libertà ed eguaglianza dei diritti e doveri dei cittadini, nonché il diritto di opporsi ad ogni illegittima pretesa delle autorità. Fulcro della vita politica era ancora il vecchio istituto parlamentare, dotato delle più ampie competenze nel campo legislativo e della riorganizzazione amministrativa. Ma quello che poteva essere l'inizio di un nuovo corso della storia siciliana, sarà solo un'occasione mancata.

Sancita la Costituzione nel 1812, dopo un periodo in cui il Parlamento si dimostrò incapace di governare il Regno, già l'anno successivo le popolazioni reclamavano il ritorno dei Borboni affinché riassumessero i vecchi poteri; cosa che puntualmente accadde, portando con sé lo scioglimento del Parlamento e l'accantonamento della Costituzione¹⁶.

Dopo la caduta napoleonica, il movimento interventista con centro direttivo in Vienna, sfociato nel Trattato del 1815, impose in Europa un moto restauratore del vecchio assolutismo e dei regimi precedenti la rivoluzione. Contro questa involuzione politica comincia un periodo segnato da insurrezioni e forti lotte politiche, organizzate in movimenti sia palesi che clandestini, volti ad attuare, sugli esempi della Carta francese del 1830 e belga del 1831, una nuova società caratterizzata da libertà civili, indipendenza nazionale e la approvazione di Costituzioni unitarie.

La prima di esse fu strappata con la forza dai Siciliani ai Borboni. Come già specificato, la Sicilia aveva già una sua Costituzione che era stata accantonata nel 1814 e che doveva solo essere adeguata ai tempi dal Parlamento generale. Questo fu fatto con grande fatica; anzi, dopo un periodo di vigenza, caratterizzato da lotte interne e animate discussioni, la Sicilia non fu in grado di difendersi dalla reazione borbonica¹⁷.

3. Lo Statuto speciale per la Regione Sicilia.

3.1. Le precedenti esperienze costituzionali.

«Nell'accingersi alla elaborazione del progetto di Statuto, la Consulta di Sicilia non intese lontanamente il bisogno di dimostrare in primo luogo se la Sicilia possedesse tutti i caratteri necessari e sufficienti per assurgere a Regione autonoma. Non era, infatti, quello dell'esistenza materiale e spirituale della Regione un problema da precisare e risolvere, bensì un dato di fatto indiscutibile, offerto dalla stessa natura dell'anima isolana, dall'economia, dal diritto e dalla storia dell'intero popolo siciliano... L'Isola che i tre mari circondano, che le più diverse dominazioni straniere educarono al dolore e alle privazioni, rafforzandone pertanto il fiero, innato senso di unità; l'autonomia isolana caratterizzata dal suo elemento in prevalenza agricolo e dalle industrie limitate in ragione degli scarsi prodotti del suo suolo e delle finanze ristrette; la legislazione nazionale rivolta a disciplinare in special modo numerosi rapporti propri soltanto della stessa Isola;

l'aspirazione ad un libero reggimento entro l'unità della Patria italiana di filosofi, giuristi, economisti... tutti questi fattori erano ben evidenti e noti alla Consulta siciliana...»¹⁸.

Non erano certamente basi storiche astratte o precarie quelle sulle quali i legislatori regionali ed i Costituenti del secondo dopoguerra costruirono l'autonomia giuridico-amministrativa siciliana.

Già nel tardo settecento¹⁹ i tentativi di ammodernamento amministrativo concepiti dal governo napoletano si scontrarono con le multiformi sovrastrutture politiche esistenti; il Parlamento in cui si identificava, nello spirito pubblico, la "Nazione siciliana", divenne effettivamente il baluardo da erigere contro ogni attentato alla libertà del Regno, coinvolgendo nelle lotte all'assolutismo e al napoletanismo dei Borboni larghi strati di popolazione che pure avrebbero avuto interesse ad un sovvertimento del sistema politico-amministrativo dell'Isola. Ma al di là del mito del Parlamento catalizzatore dell'ideale autonomistico delle popolazioni siciliane, si nasconde qualcosa di diverso. In effetti, all'epoca dei Borboni, come in seguito fino alla formazione della Regione, la diffusione dell'ideologia sicilianista non può essere disgiunta dagli interessi del blocco agrario dominante dell'Isola, che proclamava l'unità dei Siciliani ma in una ipotesi autoritaria e conservatrice, proponendosi la ricomposizione e/o il mantenimento del proprio ruolo predominante e delle proprie prerogative attraverso la conservazione della secolare organizzazione feudale del tessuto sociale e quindi della struttura economica. «Individuando all'esterno dell'Isola, nel "blocco dominante straniero", la responsabilità dello sfruttamento e della miseria, il futuro movimento separatista (ideologicamente già ben presente negli animi dell'epoca in discorso) opera oggettivamente a favore delle classi dirigenti siciliane, che riescono ad occultare il proprio dominio anche alle stesse classi dominate»²⁰.

Il distacco della Regione dal Continente, causato dalla lunga guerra tra la Francia napoleonica e l'Inghilterra doveva, in seguito, acuire il profondo divario sul terreno giuridico-istituzionale tra l'ordinamento della Sicilia, largamente condizionato dalle interferenze dei protettori ed occupanti britannici, e quello del Mezzogiorno murattiano.

L'esperienza costituzionale del 1812 aveva, dal punto di vista politico, assunto ancora una volta il valore di simbolo ed insieme di garanzia del diritto dell'Isola ad una qualche forma di autogoverno.

L'azione della monarchia napoletana – che, con l'abrogazione dell'ordinamento del '12, intendeva rifarsi all'antico dispotismo illuminato che ne aveva qualificato l'azione negli ultimi decenni del '700 – colpendo l'autogoverno garantito all'Isola da quella Costituzione ed al tempo stesso attuandovi i postulati di un accentramento moderno, era destinata a suscitare proteste ed opposizioni di diversa natura. Da un lato, infatti, urtava le istanze dei ceti conservatori di estrazione aristocratica e feudale che nella Costituzione individuavano, come già notato, il riconoscimento del loro ruolo privilegiato; dall'altro colpiva, nelle sue tendenze innovative, quella parte della borghesia liberale che aveva considerato la Costituzione del '12 la base di un futuro progresso politico e sociale per l'Isola.

È proprio da qui che si rafforza e si diffonde, al di là delle divisioni ideologiche e sociali che lo caratterizzavano, quel comune sentimento autonomista e/o indipendentista tipico della storia siciliana. Esso, represso duramente dalla politica napoletana, finì per riversarsi qualche decennio dopo nel movimento federalista e neoguelfo che fondava le sue ipotesi rigenerative dell'Italia su una sorta di patto federale, o confederale, o come più frequentemente si diceva, su una lega; questa visione meglio si inquadrava nelle aspirazioni di quanti allora, insofferenti del pesante legame con Napoli, ben volentieri avrebbero accettato l'omologazione dell'Isola alle altre Regioni d'Italia conservando, nel contesto del patto che le avrebbe unite, una particolare autonomia qualificata da una propria rinnovata organizzazione statale distinta da quella del Mezzogiorno continentale²¹.

Il dibattito politico successivo alla rivoluzione del 1848, svoltosi dentro e fuori il General Parlamento di Palermo, culminò il 10 luglio con la promulgazione dello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia²². L'indipendenza dell'Isola rimase sempre l'obiettivo prioritario, come si evince dall'articolo 2 del titolo I dello Statuto: «La Sicilia sarà sempre Stato indipendente. Il Re dei Siciliani non potrà governare su verun altro paese. Ciò avvenendo sarà decaduto ipso facto».

Nel '49, comunque, superate le ultime resistenze, le truppe borboniche ripresero possesso dell'Isola. Il sogno indipendentista sembrava per il momento infranto.

Ma ormai la nazionalizzazione del problema siciliano era avvenuta. Esemplificativo in tal senso è quanto avvenne nell'ottobre 1860 allorché fu istituito, con Decreto del prodittatore Mordini, un Consiglio straordinario di Stato il cui incarico principale era di «studiare ed esporre al Governo quali sarebbero, nella costituzione della grande famiglia italiana, gli ordini e le istituzioni su cui convenga portare attenzione, perché rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quello generale dell'unità e prosperità della Nazione italiana» (art. 1). Tale decreto, così ambizioso nei fini, fu in sostanza un provvedimento di emergenza, adottato in extremis dalla "dittatura" garibaldina che così concludeva la propria esistenza istituzionale. Caduto il potere di Garibaldi, esso non ebbe più efficacia giuridica. Ma a parte il dato formale, il Consiglio straordinario di Stato fu un improvviso espediente sostitutivo dell'Assemblea rappresentativa che avrebbe dovuto essere eletta a suffragio universale dei Siciliani e che alla vigilia del voto fu disdetta per dar luogo, in sua vece, al plebiscito. L'organo, in quanto proiezione della rivoluzionaria dittatura garibaldina, fu mal tollerato da parte del Governo e del Parlamento di Torino; il suo atto principale, un lungo e motivato disegno di legge di Statuto regionale, non ebbe neanche il beneficio della considerazione delle istituzioni.

La liberazione definitiva dai Borboni, dopo la spedizione dei Mille, vide le aspirazioni e le velleità siciliane destinate, per il successo del moto unitario ed il trionfo dell'idea dell'Italia "una ed indivisibile" sancita dal plebiscito e dalla conseguente annessione, ad appiattirsi in una visione regionalistica della cosa pubblica comune ad altre aree della Penisola.

Una decisa reviviscenza delle idee sicilianiste si ebbe nel 1896 in seguito all'istituzione²³, da parte del Di Rudinì, di quel Commissariato civile per la Sicilia che avrebbe dovuto costituire la più decisa antitesi all'azione accentratrice svolta dal governo Crispi mediante l'utilizzo dello strumento prefettizio. Ma anziché da un chiaro progetto di decentramento regionale, il Di Rudinì sembrava spinto nella sua opera da un forte intento propagandistico nei confronti dell'autonomismo conservatore isolano.

L'istituzione del Commissario finì, infatti, col riproporre l'antica visione aristocratica e conservatrice di una ormai stantia "Nazione siciliana" opposta per caratteristiche e per condizioni di sviluppo alle altre parti dello Stato, in un contesto nel quale il potere del Commissario della Regione sarebbe dovuto servire ad eliminare quelli, piuttosto sgraditi alle proprietà fondiarie, degli uffici dell'amministrazione periferica dello Stato, considerati "giacobini" nell'origine e nel comportamento. In realtà, nell'anno della sua attività tra il 1896 e il '97, egli ben poco fece per la Sicilia e la soppressione dell'istituto ne fu la legittima conseguenza²⁴.

In questo contesto si inserisce la novità del pensiero di Luigi Sturzo. Egli, siciliano, difese l'autonomia della Regione, proponendo un autogoverno amministrativo coordinato, e quindi non contrastante, con l'intero ordinamento nazionale. Era questa la prima volta, in Sicilia, che si tentava un vero contemperamento fra la sovranità dello Stato, esercitata attraverso le funzioni attribuite al Governo e al Parlamento centrali, e l'autonomia locale affidata ad enti territoriali da dotare di una sorta di autogoverno nell'ambito delle materie che erano loro connaturate. Ma queste teorie, che significavano l'adesione ad un modello di Stato riformato ed innovato nelle sue strutture amministrative rispetto all'originario e non rinnegabile archetipo risorgimentale, se da un lato si scontravano ancora con la rinascenza consapevole separatista delle classi agrarie conservatrici, dall'altro si affermavano in un periodo di profonda crisi²⁵.

3.2. L'occupazione alleata e l'esplosione del "Separatismo".

Durante la prima guerra mondiale, la Sicilia fu la Regione d'Italia con il maggior numero di morti, nonostante fosse la più lontana dal fronte. Con il Fascismo il divario fra la Sicilia e il nord Italia, soprattutto nel periodo dell'autarchia, aumentò a dismisura, perché nell'Isola si era costretti a comprare i prodotti delle industrie del nord ad alti costi, mentre si doveva concedere a basso prezzo il grano e gli altri prodotti agricoli tipici. Per la verità, queste misure discriminatorie erano iniziate fin dal 1860 con le tariffe doganali, ma durante il ventennio si aggravarono. Così la Sicilia sprofondava nella miseria e non riusciva a risollevarsi dalla crisi del 1929. Il successivo precipitare degli eventi rese ancora più drammatici questi problemi, e costò ai Siciliani bombardamenti e distruzioni.

La notte fra il 9 e il 10 luglio 1943 gli alleati sbarcarono in Sicilia. Dopo un mese di lenta e faticosa avanzata attraverso i monti dell'area nord-orientale, fu conclusa l'occupazione dell'Isola. La caduta del Fascismo e l'avvento di Badoglio alla guida del Governo nazionale furono salutati dagli Alleati con notevole interesse e contribuirono a rafforzare la decisione di continuare la guerra sul Continente fino alla completa occupazione della Penisola. Ma non mutarono per questo i programmi relativi al governo dell'Isola. L'Italia rimaneva, infatti, un paese nemico, e la Sicilia occupata venne amministrata tramite un governo militare, l'AMGOT (Allied Military Government of Occupied Territory) che rimase in funzione anche dopo la firma dell'armistizio dell'8 settembre, fino al febbraio 1944, quando le competenze amministrative vennero trasmesse al Governo di Salerno. Oltre a compiti prettamente militari, infatti, l'AMGOT doveva garantire la legge e l'ordine tra la popolazione civile e ristabilire condizioni di vita accettabili. Ma l'aspetto più importante riguardava proprio il governo locale²⁶.

Il problema della collaborazione del personale amministrativo siciliano – in omaggio al principio tipicamente anglosassone del self-government – assume a quei fini particolare rilievo.

Gli Alleati nutrivano una naturale ritrosia ad affidare cariche politiche ad ex fascisti, ma anche una altrettanto palese diffidenza nei confronti degli antifascisti. Essi finirono così per riportare in auge quelle élites agrarie ancora fortemente radicate in una società supposta, a ragione, integralmente rurale; esse erano depositarie di un potere storicamente al di sopra delle congiunture politiche, ed avrebbero potuto garantire il passaggio dal Fascismo ad una amministrazione non fascista. In effetti i notabili, i più noti cittadini e gli uomini d'affari locali si dimostrarono subito disposti a collaborare con i Civil Affairs Officers (CAO) alleati, riuscendo così a mantenere la loro posizione privilegiata nella società anche in questo periodo.

Ma alla restaurazione delle istituzioni democratiche, i programmi di governo angloamericani dedicavano in realtà poco spazio. Essi non andavano oltre l'abolizione delle istituzioni fasciste più caratterizzanti (per esempio le organizzazioni corporative). La stessa determinazione nell'arrestare i prefetti e i podestà, più facilmente individuabili come compromessi col vecchio regime, fu quasi soltanto dimostrativa. Molti di questi vennero sostituiti dai viceprefetti di carriera, solo meno "visibilmente" legati al Fascismo; gli arresti poi non si protrassero a lungo, tanto che gli stessi funzionari furono spesso reintegrati in servizio²⁷. In altri casi, il tentativo di rimuovere dai loro posti i podestà fascisti spingeva a scegliere, come sostituti, quelle personalità che le genti stesse acclamavano, in più di un'occasione boss della mafia locale.

Il divieto di svolgere qualsiasi attività politica e la permanente diffidenza nei confronti degli antifascisti rendeva difficile, ma non impossibile²⁸, la formazione di canali di comunicazione istituzionalizzati. Ricomparvero così, dapprima in forma sotterranea poi sempre più visibili, le sigle della Democrazia sociale, del Partito socialista, del popolarismo e del comunismo: soggetti caratterizzati tutti dal tentativo di aggregarsi in fronti più ampi rappresentativi dell'intero schieramento antifascista.

Ma le vicende politiche caratterizzanti questo periodo della storia siciliana e nazionale riguardano sicuramente l'improvvisa esplosione del sentimento antistatale catalizzato nel movimento separatista²⁹.

Al di là degli aspetti mitologici di tali vicende – spesso presentate come una speciale forma di antifascismo dei Siciliani, come il loro contributo alla costituzione della Repubblica, come momento di rottura del vecchio

Stato unitario, paragonabile alla lotta partigiana combattuta al nord - è interessante sottolineare ancora una volta la forte componente conservatrice di tale linea politica: ad una presenza nel movimento di forze sociali fortemente contraddittorie (correnti democratiche, veri ideologi del sicilianismo, ma anche le forze della mafia e del banditismo manovrato) faceva da contraltare l'egemonia di una classe che si riconosceva nelle forme tradizionali del potere economico e politico, interessata più che altro al mantenimento dei propri privilegi³⁰.

Il dileguarsi dell'organizzazione e della sostanza stessa del Regime fece tornare in auge l'ultima generazione di politici professionali dell'età liberale, con la loro collaudata esperienza politica. Andrea Finocchiaro Aprile e Giovanni Guarino Amella erano i più prestigiosi degli ex deputati che diedero vita al palermitano Comitato per l'indipendenza della Sicilia. Si tratta di una leadership socialmente e politicamente piuttosto eterogenea, che non poteva vantare grandi meriti nella opposizione al Fascismo, nel migliore dei casi un dignitoso isolamento, e a cui la crisi del 1943 offrì un'occasione per l'agognato ritorno alla politica attiva.

Una maggiore costanza va però riconosciuta al Finocchiaro Aprile, uno degli elementi più in vista dello schieramento democratico prefascista, già sottosegretario alla guerra e alle finanze nel Governo Nitti. Egli fu sempre in bilico fra una ispirazione profondamente riformista in ambito economico - sostenne, infatti, la bonifica del latifondo non attraverso una sistematica ed inattuabile lottizzazione, ma attraverso la sua trasformazione in grande impresa agricola collettiva, basata sulla conduzione a livello industriale - e la necessità altrettanto marcata di non inimicarsi la forte componente agraria e conservatrice determinante per la riuscita politica del suo movimento. Ma il suo grande merito fu quello di convogliare le istanze sociali così profondamente diverse delle classi dirigenti e delle masse contadine verso un comune fine politico: una Sicilia libera ed indipendente avrebbe risolto tutti i problemi e dato benessere a tutti. Questo suo tentativo non riuscito di mediazione fra le parti spingerà Finocchiaro Aprile ed il MIS che in lui principalmente si identifica, dalle iniziali posizioni radicali del separatismo, verso approdi sempre più moderati³¹, fino a seguire il corso degli eventi politici nella Assemblea Costituente³².

Quegli ex parlamentari si presentavano all'opinione pubblica con un progetto di governo provvisorio antifascista da istituire nel primo lembo di territorio italiano liberato dal fascismo. Insieme con comunisti ed azionisti, i separatisti percorsero un buon tratto di strada; ad essi Finocchiaro Aprile si appoggiò per accreditare un proprio ruolo politico: sicché la richiesta rivolta dal Comitato indipendentista agli Alleati subito dopo l'occupazione di Palermo, di consentire la costituzione di un nuovo "Stato libero ed indipendente di Sicilia a regime repubblicano", non incontrò particolare ostilità tra il personale politico regionale. In seguito, i toni antimonarchici vennero accentuati, la monarchia dichiarata decaduta in Sicilia e con essa ogni vincolo di fedeltà sancito dal plebiscito del 1861.

Si giunse così alla fondazione dell'Unione per l'indipendenza della Sicilia, destinata a scomparire subito; con essa, il progetto di fronte comune tra le forze antifasciste assunse immediatamente connotati regionalisti: sembrava questa l'unica via per allacciare contatti con la popolazione e dare risposta ad una diffusa domanda di pace e di democrazia.

Il senso di appartenenza alla comunità-Stato regionale veniva così a riempire un vuoto politico accentuato dalla disgregazione delle strutture statali, dal dileguarsi della burocrazia di regime, dalla incapacità dei rappresentanti dello Stato di garantire l'integrità della Nazione e la sicurezza dei cittadini. Si aggiunga a ciò che in questo periodo iniziale il movimento godeva del sostegno e della benevolenza - anche se non espliciti - degli Alleati³³; anzi le speranze degli indipendentisti si fondavano proprio su un prolungamento dell'amministrazione militare in Sicilia. L'annuncio dell'imminente consegna dell'Isola al Governo italiano, poi avvenuta nel febbraio del '44, costituì il primo sentore della futura sconfitta politica del movimento.

Alle manovre diplomatiche si affiancava un'intensa attività organizzativa. Una prima fase si era svolta all'interno dei ristretti circoli dei notabili; con la liberalizzazione dell'attività politica il movimento si costituì in vero e proprio partito, il Movimento per l'indipendenza della Sicilia (MIS), che assunse il modello di un fronte di liberazione nazionale, raccogliendo una serie di partitini indipendentisti allo scopo di togliere spazio a quelli del CLN.

La concorrenzialità nei confronti dei partiti nazionali a forte componente ideologica divenne ora l'elemento unificante del separatismo ed il suo punto di forza rispetto alla miriade di gruppi locali che affollavano la scena politica siciliana. Ma la stessa prospettiva indipendentista non fu sempre perseguita con la coerenza e la determinazione che i toni accesi e violenti usati dai leaders separatisti avrebbero lasciato immaginare; piuttosto, si ebbe un continuo alternarsi di richieste di indipendenza, federalismo, autonomia, rispondenti alla necessità di adeguare la strategia politica alle situazioni contingenti, segno di una scarsa capacità propositiva³⁴.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, questa indeterminatezza e fluidità spiegano il successo del separatismo nel breve periodo, precisandone il ruolo di canalizzatore di protesta, ovvero di raccoglitore di quelle istanze sociali che difficilmente trovavano allora espressione negli altri partiti. Le aree di consenso più importanti, come già notato, riguardavano senz'altro l'ambito dei grandi proprietari, che coinvolse l'adesione di consistenti strati della borghesia agricola e cerealicola³⁵. Solo qualche anno dopo, con il porsi della questione istituzionale, le contraddizioni interne al MIS sarebbero esplose irrimediabilmente.

3.3. L'Alto Commissario civile per la Sicilia.

La situazione dal punto di vista sociale intanto stava per degenerare: nella Sicilia orientale erano scoppiate sommosse popolari causate in parte dal richiamo alle armi di alcune classi per la ricostituzione dell'esercito regolare, in parte dalla disagiata situazione alimentare. Queste sommosse si erano tinte, quindi, di coloriture separatistiche, tanto che vari gruppi armati avevano agito sotto il vessillo giallo-oro del movimento. Si era

quindi reso necessario il ricorso alla repressione con l'impiego di truppe nazionali³⁶.

Tralasciando la precedente istituzione da parte del Governo fascista, con Regio decreto 23 marzo 1943 n. 149, di un Commissario straordinario per gli affari civili, la prima radicale sconfitta del separatismo si ebbe nel febbraio '44, quando la giurisdizione sul territorio dell'Italia meridionale passò dal Governo militare alleato al Governo Badoglio. Contestualmente a questo avvenimento, il 19 marzo 1944, con Regio decreto legge n. 91, veniva decisa l'istituzione di un Alto Commissario civile per la Sicilia, voluto dagli Alleati per raccordare il nuovo apparato da essi creato nell'Isola e la vecchia macchina amministrativa statale. Anch'esso – come nel caso della Sardegna un mese prima - nasceva come organo a carattere temporaneo «per la durata della guerra e fino ad un anno dalla conclusione della pace», ma soprattutto come organo di collegamento con il potere centrale, «alle dirette dipendenze del Governo» (art. 1). Anche in questo caso, però, emerse subito una interpretazione dell'istituto come organo di self-government, come prefigurazione di una futura autonomia regionale. Tutto ciò era evidenziato dal fatto che, oltre alle competenze di supervisione previste similmente al corrispettivo organo sardo, l'Alto Commissario siciliano «ferma restando l'autorità e la competenza del Consiglio dei Ministri, esplica nel detto territorio tutte le attribuzioni delle Amministrazioni centrali, escluso quanto attiene alla Amministrazione della giustizia ed alle Amministrazioni della guerra, della marina e della aeronautica, alla applicazione delle leggi fiscali e degli ordinamenti contabili dello Stato e a tutto quanto si riferisce alla gestione di bilancio» (art. 2, punto c), senza alcun riferimento allo stato di necessità come presupposto per l'esercizio di tali poteri. Nominato con Decreto reale su proposta del Capo del Governo e d'intesa col Ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri (art. 5), fu subito assistito da una Giunta consultiva composta di nove membri, similmente nominati (art. 7).

Nel commentare l'istituto, Sicilia Liberata, organo dell'AMGOT, tra l'altro affermava: «L'Alto Commissario è un passo avanti verso quella autonomia regionale che è ormai la legittima aspirazione dei Siciliani e la base comune dei programmi di tutti i partiti politici»³⁷. Come Alto Commissario fu scelto Francesco Musotto, già massimo esponente italiano sotto l'amministrazione alleata quale prefetto di Palermo, con funzioni di coordinamento delle prefetture isolate. Musotto, comunque, non disponeva di sufficienti poteri né di particolari consensi; solo i separatisti lo appoggiarono. Gli unitari, invece, insoddisfatti del ruolo conquistato in una inoperante Giunta consultiva, finirono per osteggiarlo³⁸.

Il panorama politico nazionale in rapporto al problema siciliano stava subendo, nel frattempo, un generale livellamento ideologico: i comunisti, pur considerando le tendenze autonomistiche con sospetto, per il pericolo di isolamento che esse comportavano rispetto alla posizione forte della classe operaia nazionale e al movimento antifascista, finirono per adattare la loro linea politica alla realtà siciliana; simili preoccupazioni erano presenti anche nel Partito d'Azione e fra i socialisti che, buoni ultimi, avrebbero modificato le loro posizioni rigidamente unitarie in senso regionalista. Il pericolo di isolamento e le tendenze centrifughe portarono anche la Democrazia Cristiana ad attenuare le tematiche autonomistiche che pure costituivano una parte importante dell'eredità del popolarismo. Centrale in tal senso è la figura del La Loggia. Egli rifiutava soluzioni di decentramento politico-amministrativo, più convenienti «alle Regioni ricche, le quali non hanno rivendicazioni da far valere, anziché alle Regioni povere che verso lo Stato vantano un credito che vorremmo chiamare storico-unitario»; l'indipendenza o una accentuata autonomia avrebbero avuto, secondo il suo pensiero, il significato di un'autogestione delle scarse risorse isolate, perpetuando uno stato di inferiorità economica dal quale l'Isola da sola non si sarebbe potuta liberare. Auspicava, invece, l'intervento statale in economia, da attuarsi mediante una politica di allocazione di risorse finanziarie e tecniche nell'Isola, ma soprattutto attraverso un vasto programma di opere pubbliche a cura dello Stato, a titolo di «riparazione» per i torti subiti dalla Sicilia nel periodo unitario³⁹. Pur convertendosi successivamente al decentramento politico-amministrativo, unico modo per realizzare il decentramento industriale e rafforzare il potere contrattuale della classe politica regionale nei confronti dello Stato, egli non riuscì ad ottenere riconoscimenti politici personali ma ebbe, comunque, una notevole influenza nel condizionare le scelte future dei partiti⁴⁰.

All'interno della DC, intanto, continuava a farsi sentire la voce di Sturzo. In questo periodo in America, egli non rinunciò a riaffermare con forza la portata nazionale del progetto regionalista come elemento correttivo di ogni tendenza disgregatrice dello Stato; né egli mostrò alcuna concessione nei confronti delle tendenze separatiste⁴¹.

La notizia del pronunciamento in senso unitario di Sturzo contribuì a riaggregare consensi a livello nazionale intorno alla DC.

3.4. La Consulta regionale e i progetti di Statuto.

In Sicilia, invece, il partito era ancora diviso fra quanti rimarcavano la forte carica antistatale della tradizione regionalista cattolica, e quanti (Alessi, Aldisio, Mattarella, destinati in breve a prendere il sopravvento), assumevano posizioni unitarie vicine al fondatore del Partito Popolare.

Notevole, a tal proposito, fu il contributo di Aldisio da Ministro dell'Interno del Governo Badoglio. Egli sancì il ruolo esclusivo che i prefetti dovevano attribuire ai partiti del Cln nelle amministrazioni locali, secondo il modello dell'alleanza di governo. Ciò tagliava fuori del tutto i separatisti e i gruppi notabili minori, stabilendo un più stretto rapporto tra centro e periferia. Un simile provvedimento isolò Musotto dalla base di consenso che aveva cercato di crearsi. Il passo successivo fu l'assunzione, nel luglio '44, della carica di Alto Commissario da parte dello stesso Aldisio⁴², che avviò subito una politica di criminalizzazione dei separatisti. Essa si basava sulla paventata organizzazione di un movimento insurrezionale capeggiato dagli elementi più forti della mafia e della malavita locale. Molti degli aderenti al MIS furono schedati per ordine di Aldisio: quelli che avevano precedenti penali e non riuscirono a dimostrare di quali mezzi di sussistenza

disponessero, furono proposti per il confino o per l'ammonizione. Lo stesso Finocchiaro Aprile, accusato di tenere comizi davanti ad esponenti della vecchia mafia rischiò l'arresto (che fu, però, soltanto rimandato). In ragione di questa fervente attività antiseparatista, Aldisio ebbe l'occasione di chiedere al Governo una più dura politica e maggiori poteri⁴³. Questi gli furono concessi con il Decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944 n. 416⁴⁴. Ma l'innovazione più importante di tale decreto è contenuta nell'articolo 3: «È istituita presso l'Alto Commissario per la Sicilia una Consulta regionale, presieduta dall'Alto Commissario e composta di 24 - poi diventati 32 - membri scelti fra i rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sindacali e culturali, e fra competenti ed esperti. I membri sono nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'Alto Commissario». Alla Consulta regionale, l'articolo 4 del citato D. L. conferiva il potere di «esaminare i problemi dell'Isola, formulare proposte per l'ordinamento regionale ed assistere l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni, pronunciandosi sui provvedimenti che saranno sottoposti al suo esame». Era lo stesso dettato del D. L. 417 per la Sardegna ma, in Sicilia, la Consulta era destinata ad ottenere risultati ben diversi.

Nel febbraio del 1945 avvenne l'insediamento della Consulta regionale, i cui membri furono scelti su proposta di Aldisio tra gli esponenti dei partiti del Cln. Dei leaders politici i soli a non prendervi parte furono, quindi, i dirigenti del MIS (del tutto esclusi perché accusati di essersi posti, di fatto, fuori della legalità costituzionale)⁴⁵.

Per diversi mesi la Consulta accantonò il proprio ruolo di "Costituente" regionale, mentre la sua attività venne assorbita dalla non facile soluzione dei più urgenti problemi: dalla assillante mancanza di generi alimentari e di prima necessità alla disoccupazione, dalla situazione dei reduci e degli ex prigionieri di guerra alla sicurezza pubblica e personale, insidiate dal dilagante banditismo.

A dare una scossa al dibattito istituzionale fu però ancora Finocchiaro Aprile; egli, tentando di rientrare nei giochi, aprì al fronte monarchico. Si trattò di una mossa timorosa e cauta, per non urtare la suscettibilità repubblicana della base del movimento. La prospettiva era sempre quella di una unione della Sicilia al resto d'Italia, stavolta attraverso la persona del Re, ma che lasciasse spazio ad un ordinamento federale.

Proprio in risposta a queste manovre, Aldisio e i consultori democristiani rinnovarono la linea dura, individuando nei separatisti il nemico comune contro cui i partiti del Cln dovevano far fronte, ma in realtà candidando la DC al ruolo di partito moderato, capace di raccogliere le istanze politiche ed economiche che nel MIS avevano trovato espressione. Essa riuscì così ad utilizzare sapientemente ai propri fini la minaccia eversiva separatista.

Si inseriscono in questo contesto le vicende militari e banditesche del 1945: dopo il congresso di Palermo, un MIS in caduta libera cercò di dotarsi di un vero e proprio esercito, l'EVIS (Esercito volontario per l'indipendenza siciliana). In realtà, si trattava di un'organizzazione assai poco efficiente dal punto di vista militare e, a somiglianza di tutto il movimento, con strutture composite e fini contraddittori. Sul piano storico conta la registrazione del fallimento di questo tentativo di azione diretta per lo scarso concorso della popolazione⁴⁶.

L'Alto Commissario Aldisio, in ossequio all'articolo 4 del Decreto 416, e dopo il voto positivo della Consulta, ordinò la nomina di una Commissione con l'incarico di elaborare un piano organico per la istituzione dell'autonomia regionale, stabilendo un termine di 45 giorni per la presentazione dei progetti alla Consulta⁴⁷. Scelti i nove membri tra i rappresentanti di sei partiti politici e tre esperti dell'Università di Palermo, la Commissione fu insediata solo venti giorni dopo.

Alle prime sedute prese parte anche il noto costituzionalista Gaspare Ambrosini, il quale mise a disposizione i suoi studi in rapporto alla situazione esistente nei vari paesi d'Europa con riferimento ai rispettivi ordinamenti regionali.

La discussione si indirizzò immediatamente sulle linee generali degli istituti da elaborare; e, sebbene fosse subito scartato per la Regione il concetto di circoscrizione amministrativa dello Stato, si rimaneva tuttavia nella impasse della varie soluzioni prospettate. Il limite di 45 giorni fu presto superato.

L'attività della Commissione subì una improvvisa accelerata con la presentazione del progetto redatto da Giovanni Salemi, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università di Palermo e presidente della stessa Commissione⁴⁸.

Nella relazione all'Alto Commissario⁴⁹ il professor Salemi definì cosa si intendesse nel progetto per Regione autonoma: «... non intesa fuori dallo Stato italiano, né come stato indipendente, né come Stato unito ad altri in una federazione italiana, ma come persona giuridica pubblica esistente entro l'unità politica dello Stato italiano⁵⁰ ... tra decentramento, che implica sempre passaggio di poteri dallo Stato soltanto amministrativi, laddove l'autonomia importa la titolarità e l'esercizio di poteri oltre che amministrativi anche e soprattutto legislativi, la Commissione ha scelto la seconda via».

La discussione sul progetto si indirizzò, quindi, su due nodi fondamentali: la potestà legislativa e la previsione di un fondo di solidarietà nazionale in favore della Regione.

Il Salemi restringeva a poche materie la competenza legislativa della Regione, nei limiti della legislazione di principio e d'interesse generale dello Stato. Egli non considerava affatto una legislazione regionale esclusiva, mosso dalla preoccupazione dell'unità politica dello Stato e della uguaglianza dei diritti dei cittadini⁵¹.

Tale visione vide l'opposizione soprattutto degli on. Amella (esponente tempo addietro del MIS, ora nel Partito democratico del Lavoro) e del socialista Mineo⁵², finché non si giunse, a maggioranza, alla previsione di una potestà legislativa esclusiva, «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e salvo quanto è disposto per le materie di cui all'articolo 15». L'elencazione dell'articolo 14 era abbastanza ampia e

includeva, ad esempio, materie cruciali quali: agricoltura, industria e commercio, bonifica, lavori pubblici, acque pubbliche. Un'analoga elencazione era prevista dall'articolo 15⁵³ per la legislazione «entro i limiti della legislazione di principio e di interesse generale fissati dallo Stato... al fine di soddisfare alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione».

Amplissimo era poi il decentramento amministrativo previsto dallo Statuto; non soltanto si stabiliva la competenza "propria" della Regione in tutte le materie in cui essa esercitava competenze legislative, ma le si attribuivano analoghe funzioni «secondo le direttive del Governo dello Stato», sulle "altre materie" non comprese negli elenchi⁵⁴.

A tutela di queste attribuzioni il Salemi, e poi la Commissione intera, posero un organismo giurisdizionale, l'Alta Corte per la Regione siciliana, a composizione paritetica tra giudici nominati dalle Assemblee legislative regionale e statale, e tra i professori ordinari delle facoltà giuridiche delle Università (art. 22⁵⁵). La Corte era destinata a ricoprire un ruolo di primaria importanza nel contenzioso tra Stato e Regione, giudicando sulla costituzionalità delle «leggi emanate dall'Assemblea regionale», e sulla conformità delle «leggi e regolamenti dello Stato rispetto al presente Statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 23⁵⁶). L'intento della Commissione era quello di porre l'ordinamento regionale su un piano non di subordinazione ma di «equiordinazione» nei confronti di quello statale.

Il progetto originario prevedeva, inoltre, nell'ambito del sistema di finanziamento della Regione, un fondo speciale, da corrispondersi dallo Stato (art. 32). Proprio su questo punto fu notevole l'influenza del La Loggia e della sua teoria "riparazionista" già citata precedentemente; tanto che quel fondo speciale fu trasformato in una «somma... a titolo di riparazione e di solidarietà nazionale... da impiegarsi in base ad un piano economico... tendente a bilanciare il minore ammontare dei salari della Regione in confronto con quelli complessivi nel territorio dello Stato»⁵⁷.

Gli ultimi articoli stabilivano le norme circa l'approvazione dello Statuto, da effettuarsi non a mezzo della Costituente, ma prima ancora «con Decreto legislativo, che entrerà in vigore dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del Regno. Sarà in seguito sottoposto all'Assemblea Costituente dello Stato. Potrà essere modificato, su proposta dell'Assemblea regionale e dell'Assemblea legislativa dello Stato, con le forme stabilite per la modificazione della Costituzione dello Stato» (art. 39).

3.5. L'approvazione dello Statuto.

Il progetto così redatto fu presentato alla Consulta regionale. Qui l'ostilità all'autonomia di alcuni partiti – soprattutto quello socialista - riemerse sotto forma di richieste di rinvii, discorsi fiume, la proposta di un numero ingente di emendamenti. L'ordine fu riportato dall'Aldisio che, facendo riferimento alle aspirazioni recenti e lontane del popolo siciliano, seppe con chiarezza e calore additare le ragioni naturali, economiche, storiche e politiche che reclamavano, impellentemente, l'istituto dell'autonomia⁵⁸.

L'impianto generale del progetto, come predisposto dalla Commissione, alla fine fu rispettato e i punti chiave riproposti quasi pedissequamente.

Riguardo ai poteri legislativi della Regione fu aggiunto solamente, alla competenza esclusiva di cui all'articolo 14, l'inciso «... senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano»⁵⁹.

Riguardo al duplice ruolo di rappresentanza dello Stato e della Regione, che avrebbe potuto assumere il Presidente della Giunta, fu mantenuto, dopo molte discussioni, l'articolo 19, trasposto nel 21: «Il Presidente è il capo del Governo regionale e rappresenta la Regione. Egli rappresenta altresì nella Regione il Governo dello Stato che può, tuttavia, inviare temporaneamente propri Commissari per l'esplicazione delle singole funzioni statali. Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

Sostanzialmente immutato anche l'articolo 23 riguardante gli organi giurisdizionali centrali, che «avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile...».

Fu cancellato dall'articolo 30⁶⁰ l'inciso che prevedeva la creazione di «reparti di polizia regionale», ammettendosi invece che la Polizia dello Stato, preposta al mantenimento dell'ordine pubblico, «nella Regione dipenda disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale... Tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza».

Oltre all'articolo 38 riguardante il fondo speciale economico, l'articolo 36 prevedeva il principio di autonomia finanziaria, attraverso il conferimento alla Regione della potestà tributaria, risultando così soppresso implicitamente l'articolo che prevedeva la determinazione con legge dello Stato della organizzazione finanziaria della Regione, il quale avrebbe comportato la decostituzionalizzazione di questo importante settore di autonomia⁶¹.

Solo l'articolo 39 rischiò di spezzare l'unità della Consulta: l'opportunità di lasciare l'approvazione dello Statuto alla Costituente, paventata come indispensabile da PCI e PSI, avrebbe significato rinviarla ad una data assai incerta, stante la mancanza di affidamento circa la convocazione della stessa Assemblea costituente. In realtà, il blocco progressista sperava che la Costituente provvedesse ad una modifica sostanziale in senso socialista, assistenzialista e centralizzatrice del progetto, ma i partiti di centro-destra, forti della maggioranza in seno alla Consulta, riuscirono a spingere per il mantenimento dell'articolo originario⁶².

Il progetto di Statuto fu approvato dalla Consulta il 23 dicembre 1945⁶³.

La relazione dell'Alto Commissario al Governo nazionale sul progetto di Statuto recava questa convincente analisi del nascente istituto: «La Regione siciliana in verità, sorge giuridicamente non con la qualifica di circoscrizione amministrativa... ma piuttosto come persona giuridica pubblica, territoriale; nuovo soggetto, costituito di elementi materiali, territorio e popolo, entrambi determinati precisamente dalla natura, e di elementi immateriali come la podestà di comando e i fini di conservazione e di progresso per cui detta potestà si esplica, originando diritti e doveri nello stesso soggetto o in altri, con i quali il medesimo entra in rapporti. Persona pubblica da ascrivere, inoltre, fra lo Stato e gli enti autarchici territoriali, imperocché, mentre da un canto si differenzia dallo Stato per la mancanza della sovranità, ossia di una posizione suprema, al di sopra della quale non abbia a riconoscere altro soggetto di pari dignità, e per la natura derivata del suo imperio; d'altro canto si differenzia dagli altri enti autarchici territoriali, Comuni e Province, per il possesso di più ampi poteri di comando, esplicabili cioè non solo attraverso la potestà di amministrare se stessa, ma anche attraverso la potestà di emanare norme giuridiche di carattere primario... Entità giuridica e politica che, di conseguenza, si ispira ai medesimi criteri democratici dello Stato italiano, affinché siano formati col popolo e per il popolo organi di comando, nonché le norme sui più diversi rapporti»⁶⁴.

Il progetto definitivo così trasmesso al Governo fu, dal Presidente del Consiglio, on. De Gasperi, presentato⁶⁵, senza alcuna relazione alla Consulta nazionale, per il parere delle Commissioni riunite: affari politici, finanze, tesoro e giustizia. Queste nominarono una Giunta di studio, la quale a nome del suo presidente, on. Gilardoni, presentò a sua volta una relazione in cui, richiamati i precedenti storici, parlamentari e legislativi dello Statuto, ne pose in evidenza soprattutto lo spirito e gli elementi essenziali: il rispetto cioè dell'unità dello Stato e l'ansia del popolo siciliano di conseguire sollecitamente l'invocata autonomia. Ne diede, quindi, parere favorevole nonostante la proposta di modifica del secondo comma dell'articolo 42: «esso – Statuto – sarà sottoposto alla Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato». Il Consiglio dei Ministri, in seno al quale le non lievi opposizioni furono superate ancora grazie alle validissime resistenze dell'Aldisio, approvò con Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946 n. 455 il progetto di Statuto con la modificazione dell'articolo 42 suggerita dalle Commissioni della Consulta nazionale; sopprese, inoltre, il terzo comma dello stesso articolo, concernente le modificazioni dello Statuto che si sarebbero dovute apportare – come già visto – su proposta delle Assemblee regionale e nazionale, con le forme stabilite per la modificazione della Costituzione dello Stato.

Il decreto fu registrato con riserva alla Corte dei Conti il 9 giugno 1946.

«Non si può mettere in dubbio che l'imminenza delle elezioni per l'Assemblea Costituente e dell'appello al Paese per il referendum sulla forma dello Stato abbiano anche influito a far approvare tale Statuto. Ma queste ed altre circostanze politiche che favorirono il nascere della speciale autonomia siciliana ne accrescono quel significato, che fu definito: atto di pacificazione»⁶⁶.

In molti si insinuò subito l'idea che lo Statuto, all'atto del "coordinamento" con la futura Costituzione dello Stato, potesse essere riformato nelle sue linee essenziali dall'Assemblea Costituente con atto unilaterale. Anche per quietare questi allarmismi, nell'Isola si premeva perché fosse data immediata attuazione allo Statuto; pertanto fu nominata la Commissione paritetica Stato-Regione, cui l'articolo 43 dello Statuto attribuiva il compito di determinare «le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

Delle norme approvate dalla Commissione, il Consiglio dei Ministri diede corso a quelle riguardanti il funzionamento degli organi della Regione⁶⁷ e il Commissario dello Stato⁶⁸.

Le elezioni furono indette per il 20 aprile 1947 e l'Assemblea regionale eletta si insediò il 25 maggio successivo.

In seguito il Governo non diede corso alle altre norme transitorie formulate dalla Commissione paritetica; soltanto per non rendere vane le nomine del Presidente regionale e della Giunta e per non impedire il funzionamento di quei servizi già in atto durante i tre anni del Commissariato, attribuì al Presidente regionale tutti i poteri dell'Alto Commissario. Tutto ciò, però, non pose rimedio alla situazione amministrativa che si veniva a creare; pertanto tutta una serie di altri decreti dovettero essere emanati secondo le esigenze del caso e senza tener conto delle "determinazioni" della Commissione paritetica⁶⁹.

4. Le vicende dello Statuto siciliano.

4.1. La mancata attuazione dello Statuto ed il coordinamento con la Costituzione italiana.

La constatazione più ricorrente durante il primo periodo di vita dell'Assemblea regionale siciliana, a giustificazione della mancata completa attuazione dell'ordinamento della Regione, sottolineava che lo Statuto non era ancora stato coordinato ai sensi del decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455. Naturalmente, tale coordinamento doveva seguire e non precedere la formulazione ed entrata in vigore della Costituzione, mancando altrimenti il testo con il quale effettuarlo.

E quando si ebbe, finalmente, il testo costituzionale, si presentò un'altra imprescindibile questione: controversa era, infatti, la stessa portata del concetto di coordinamento.

A molti lo Statuto sembrava fin troppo dettagliato e puntuale, tanto da non potersi conciliare con il principio di Unità dello Stato⁷⁰; altri limitavano le critiche a pochi punti, ritenuti discordanti dall'impianto costituzionale – finanza, polizia, Alta Corte – i quali abbisognavano di una semplice correzione; la tesi prevalente nell'Isola era, invece, che il coordinamento doveva avere natura formale e riguardare «solo la formulazione articolare delle leggi per mantenere la univocità degli istituti identici e il fraseggio giuridico adattato, mentre il coordinamento sostanziale può essere applicato solo a quelle disposizioni statutarie che sarebbero in

contrasto con i principi costituzionali, non mai a quelle che per la natura di Statuto speciale sono diverse e più larghe di quel che la Costituzione avesse normalmente stabilito»⁷¹.

Per di più lo Statuto era considerato da molti già una legge costituzionale, se non dal punto di vista formale, certo sostanziale, in quanto aveva modificato la struttura unitaria ed uniforme dello Stato, ed era stato approvato da un organo, il Consiglio dei Ministri, «che assommava in se tutti i poteri dello Stato, quale quello che regolò il Paese dalla caduta del Fascismo fino alla elezione della Costituente»⁷².

Le stesse posizioni contrastanti si riproposero in seno all'Assemblea Costituente già nella seduta del 28 gennaio, come problema pregiudiziale all'analisi dello Statuto, che sarebbe avvenuta solo tre giorni dopo. In quella sede, infatti, l'on. Persico⁷³ chiese chiarimenti riguardo alla direttiva sui lavori dell'Assemblea che prevedeva l'impossibilità dell'esame di merito dei singoli articoli dello Statuto siciliano. «È vero che il R.D.L. n. 455 prevede che l'Assemblea attui solo un lavoro di coordinamento fra lo Statuto e la Costituzione, ma questo articolo del R.D.L. è stato superato in pieno dall'articolo 116 della Costituzione, che prevede la "adozione" degli Statuti mediante legge costituzionale. Ciò significa che essi saranno adottati o dall'Assemblea Costituente o dalle future Camere con legge costituzionale. Di qui l'obbligo dell'analisi ed approvazione articolo per articolo degli Statuti e degli altri progetti presentati». La risposta di Terracini⁷⁴ fu chiara: «Quando ci si trova di fronte a Statuti già in attuazione, in realtà non è possibile, materialmente e nemmeno giuridicamente, accettare il criterio di un riesame articolo per articolo... Al momento dell'approvazione dell'articolo 116 l'Assemblea sapeva dell'esistenza di uno Statuto siciliano e partiva dalla considerazione che se ne dovesse fare solo un adeguamento costituzionale. E poi la dizione dell'articolo 116 sta a significare non che l'Assemblea debba rifare la legge già esistente in materia ma, se mai, vuol dire che l'Assemblea deve dare ad essi Statuti, con la sua approvazione, il carattere costituzionale. Quindi l'Assemblea, approvando lo Statuto siciliano, per questo solo fatto lo trasforma in una legge costituzionale. A rigor di termini, volendo, può modificarlo... ma per una valutazione del tempo che ci resta e dell'opportunità politica, l'esigenza fatta presente dall'on. Persico non è assoluta».

4.2. La discussione in seno all'Assemblea costituente e la costituzionalizzazione dello Statuto.

Ma la questione era destinata a riemergere nella relazione introduttiva dell'on. Cevolotto⁷⁵ alla discussione sulla legge costituzionale, nella seduta del 31 gennaio: egli, partendo dall'analisi della portata letterale dell'articolo 116 della Costituzione, affermava che «adottare uno Statuto speciale significa prenderlo in esame, e quindi anche, se si crede, formarlo in un modo nuovo... La Commissione, che doveva provvedere a preparare lo Statuto, si è trovata di fronte al fatto che vi è già uno Statuto in vigore, dal quale non si poteva prescindere... vi era poi parte della Commissione che riteneva che non si dovesse far altro che coordinare i due testi... D'altra parte noi abbiamo ritenuto nostro dovere (dal momento che in base allo Statuto è stato nominato un Consiglio regionale che funziona, e un Governo regionale in azione) di sentire la Commissione di questo Consiglio regionale per procedere d'accordo... però la Delegazione siciliana, anche per il mandato che aveva avuto, è rimasta in sostanza ferma sul suo principio: per essa lo Statuto del 1946 è un fatto: esso si potrà adeguare in alcuni punti alla Costituzione, si potrà coordinare; ma nel complesso deve rimanere fermo; anche per ragioni di forma, nella deliberazione che la Costituente deve prendere, si deve procedere non nel senso di formare uno Statuto nuovo, e nemmeno nel senso di adottare quello del 1946; ma nel senso di dare semplicemente vigore di legge costituzionale allo Statuto vigente.

Su questo punto la Commissione, anche per l'interpretazione che ha dato dell'articolo 116, non è stata dello stesso avviso. Ha pensato che per rimanere nei termini dell'articolo 116, sia necessario adottare uno Statuto che può anche essere, con le inevitabili e necessarie modificazioni, lo Statuto del 1946; ma che non sia possibile dare semplicemente valore di legge costituzionale a quello Statuto. In altre parole la Commissione ha ritenuto che sia necessario che la Costituente sancisca un proprio Statuto speciale... Però rendendosi conto della necessità di mantenere non soltanto sostanzialmente ma formalmente e nell'apparenza l'autonomia che si è già concessa all'Isola... la Commissione ha creduto di proporre, come proprio metodo, quello del semplice coordinamento dello Statuto vigente con la Costituzione... Posta in questi termini la questione, noi però non abbiamo ritenuto lo Statuto alla Costituzione, abbiamo voluto cercare di sistemare lo Statuto siciliano avvicinandone per quanto possibile l'ordine – senza alterarne la sostanza e la forma – agli altri Statuti che la Costituente ha già votato.

Abbiamo limitato il nostro esame a quei punti nei quali è sembrato che lo Statuto siciliano del 1946 fosse in netto contrasto con i principi della Costituzione, non quindi con singole norme della Costituzione di carattere non essenziale... Ai confini posti alla legislazione esclusiva dell'articolo 14⁷⁶... abbiamo proposto di aggiungere "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e dei principi dell'ordinamento giuridico"; noi crediamo che non tutti i principi dell'ordinamento giuridico derivino esclusivamente dalla Costituzione... e una legislazione esclusiva non può andare oltre quei principi dell'ordinamento giuridico che sono comuni a tutto lo Stato... Abbiamo poi aggiunto anche il rispetto degli impegni internazionali che lo Stato avesse assunto, perché è evidente che essi debbono essere rispettati anche dalla Sicilia...⁷⁷».

Altro punto di disaccordo era l'articolo 21 nella parte che riguardava la partecipazione del Presidente della Regione al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo: «I Ministri non possono essere nominati – neanche uno – da un Consiglio regionale. Essi sono scelti come la Costituzione stabilisce; e non vi può essere voto deliberativo da parte di uno che non sia Ministro scelto in quel determinato modo, perché così si creerebbe per la Sicilia un Consiglio dei Ministri diverso da quello che governa tutto lo Stato. D'altra parte, poi, vi è una eccezione giuridica assoluta: i Ministri rispondono davanti al Parlamento; vi sarebbe un Ministro che invece risponde davanti a un Consiglio regionale. È evidente che non è possibile ammettere una simile disposizione, e quindi abbiamo proposto di modificarla».

Terza questione era quella relativa all'articolo 31, riguardante le forze di polizia. La Commissione propose

questa modificazione: «Il Presidente della Regione, nella sua qualità di rappresentante del Governo, provvede alla tutela dell'ordine pubblico per mezzo della polizia dello Stato che da lui dipende per l'impiego. Può chiedere l'intervento delle Forze armate dello Stato»; «La modificazione non è importante nella forma, ma è notevole nella sostanza. In altre parole, noi abbiamo voluto accentuare che il Presidente della Regione, quando provvede alla tutela dell'ordine pubblico, provvede nella sua qualità di rappresentante del Governo, con tutte le conseguenze che ne derivano».

Ultimo punto di discussione proposto fu quello relativo alla possibile eliminazione dell'Alta Corte siciliana: «Ci è sembrato che quando si costituisce una Corte costituzionale dello Stato, così come è stata costituita con la nostra Costituzione, non abbia più ragione d'essere la Corte costituzionale particolare della Regione. Sarebbe semplicemente assurdo che mentre funziona una Corte costituzionale dello Stato la questione di costituzionalità, sia pure relativamente all'applicazione in Sicilia delle leggi dello Stato, fosse deferita alla Corte costituzionale siciliana, non alla Corte dello Stato... La Corte costituzionale... dovrà decidere delle leggi e degli atti aventi forza di legge emanati dallo Stato quando ledano la competenza della Regione, o quando si pretenda che ledano la competenza della Regione, nonché nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regione, e fra Regione ed altre Regioni. E a questo noi abbiamo aggiunto, perché è fra le funzioni dell'Alta Corte dello Stato per i Ministri – ed è fra le funzioni della Corte siciliana – anche il giudizio sui reati commessi dal Presidente e dagli assessori regionali nell'esercizio delle loro funzioni su accusa dell'Assemblea regionale o del Commissario dello Stato... Si è chiesto – da parte della Delegazione siciliana – che in quest'ultimo caso, analogamente a ciò che è stabilito nella Costituzione per i giudizi penali relativi ai Ministri accusati, sia prevista nello Statuto l'integrazione della Corte costituzionale, con un numero di cinque o sei membri nominati dal Consiglio regionale all'inizio di ogni legislatura. La proposta è sembrata conforme all'ordinamento che noi abbiamo dato nella Costituzione a questa materia. Però è stato anche chiesto che... analoga integrazione vi sia anche quando la Corte Costituzionale dovesse giudicare su questioni che riguardano, in qualsivoglia altra materia, la Sicilia. Il criterio da cui parte la Delegazione siciliana ha il suo peso: nella Corte Costituzionale un terzo dei membri è nominato dal Parlamento; per analogia, quando vengano trattate questioni siciliane, pare opportuno che vi sia qualche altro membro nominato dall'Assemblea regionale. Alla Commissione è però sembrato che vi sia un ostacolo assoluto, costituito dal fatto che i membri della Corte Costituzionale sono nominati per dodici anni, con determinati criteri, che creano dei veri e propri magistrati, aventi continuità di funzione e responsabilità, ed anche una posizione particolare. Per esempio se sono avvocati devono abbandonare la professione, se sono giudici vengono messi fuori organico... I pretesi assessori, nominati all'infuori di queste regole e senza queste condizioni, possono essere presi in considerazione per quanto riguarda i processi penali, perché diventano una specie di giudici popolari: ma non avrebbero la stessa giustificazione nella costituzione dell'Alta Corte per i giudizi di costituzionalità. D'altra parte sorgerebbe un altro problema: se pure in misura minore, anche le altre Regioni speciali avrebbero diritto di chiedere qualcosa di simile. Allora si avrebbe una Corte Costituzionale con composizione troppo variabile, a seconda delle circostanze. Parve per questo alla Commissione di non poter aderire alla domanda della Delegazione siciliana».

Si presentava, infine, il problema della legge di approvazione dello Statuto. La Commissione proponeva questa formula: «Il vigente Statuto della Regione siciliana – abbiamo detto vigente per dare conferma del vigore che attualmente ha lo Statuto siciliano e della giuridicità della sua applicazione fino al momento in cui sarà sostituito da quest'altro Statuto adeguato -, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, è adottato con la presente legge costituzionale quale Statuto speciale per la Sicilia, con le modificazioni che risultano dall'allegato, che costituisce il testo coordinato dello Statuto stesso» (art. 1).

Al termine della relazione intervenne il Presidente del Consiglio, on. De Gasperi⁷⁸ che, a nome del Governo, propose altre importanti obiezioni riguardanti soprattutto la materia finanziaria: «Essendo la Regione siciliana, secondo la interpretazione della sua rappresentanza, completamente arbitra di stabilire il sistema tributario che preferisce, - salvo i monopoli, le dogane e le imposte di produzione - ne possono nascere perturbamenti nell'economia italiana. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni sulla nominatività dei titoli, alle norme valutarie dell'articolo 13; una forte resistenza si deve superare anche per quanto riguarda la costituzione in Sicilia delle sezioni della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti... Il Governo da parte sua, mentre deve rimettersi alla Costituente per quanto riguarda l'esercizio del coordinamento... darà tutto il suo concorso per l'attuazione di proposte o procedure che assicurino o regolino la necessaria collaborazione fra Stato e Regione, in modo da superare ogni divergenza ed attuare lo Statuto in base ai dati dell'esperienza».

L'onorevole Ambrosini, che rappresentava la minoranza in seno alla Commissione, esplicitò subito tale posizione presentando un emendamento sostitutivo agli articoli 1 e 2 del disegno di legge costituzionale⁷⁹ : «Lo Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto 15 maggio 1946 n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione. Le modifiche che in base all'esperienza derivante dall'applicazione dello Statuto fossero ritenute necessarie dalla Regione o dallo Stato, saranno approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, d'intesa con l'Assemblea regionale della Sicilia».

Egli, nello svolgere l'emendamento e riferendosi alle affermazioni dell'on. Cevolotto nonché di De Gasperi, si disse ancora più convinto che bisognasse insistere sulla bozza di articolo unico proposta: «Noi sappiamo che qualcuno degli articoli di questo Statuto abbisogna di qualche modifica, aggiungerò nell'interesse dell'Isola... ed infatti io, da vari mesi, ho chiesto formalmente ai colleghi della Commissione che si chiamassero gli alti funzionari dello Stato per un lavoro di coordinamento... io stesso ho invocato che oltre alle critiche generiche dello Stato venissero presentate proposte politiche. Ora io credo di poter asserire che nessuna proposta concreta è stata fatta a noi Siciliani, ma nemmeno a noi della Commissione... In

sostanza: noi della minoranza della Commissione ritenevamo che lo Statuto dovesse rimanere qual'era, perché non esisteva in esso alcuna norma che in maniera insuperabile contrastasse con la Costituzione. Indubbiamente ve n'erano, e ve ne sono tante, che diversificano ma appunto in ciò consiste lo spirito della formula "Statuto speciale".

Non ci sono norme che inficiano l'essenza dello Stato unitario... non l'articolo 1, che proclama la autonomia dell'Isola ma entro l'unità politica dello Stato italiano... né la legislazione esclusiva... A questo proposito, bisognerebbe badare, più che ai termini, alla sostanza: credo che la parola "esclusiva" non sia appropriata, perché essa presuppone assenza di limiti; mentre qui, con molta saggezza, la Consulta siciliana aveva proposto una formulazione che ne presentava di importanti: è l'antico articolo 14 sostanzialmente ripreso dalla Commissione.

Il relatore on. Cevolotto qui ha detto che lo Statuto siciliano non aveva di per se forza costituzionale, mentre essa poteva essergli impressa dall'Assemblea Costituente; e che per ciò fosse necessario che tutto lo Statuto venisse approvato articolo per articolo e trascritto in un nuovo testo. Ora lo Statuto è già in applicazione, ed il riesame articolo per articolo significherebbe non solo dare l'impressione che lo Statuto si mette in forse, ma offrire anche la possibilità concreta di addivenire, con l'esame e la discussione, alla modifica eventuale di tutto lo Statuto. Per questo io ritengo che sia politicamente conveniente e giuridicamente accettabile una approvazione mediante una formula generica, l'articolo unico... Come possono presentarsi ora modifiche, all'ultimo momento, affrettatamente, e senza che siano state preventivamente accettate – parlo chiaramente – dall'Assemblea siciliana? Essa, come aveva elaborato ed approvato lo Statuto mandandolo al Governo centrale, così, attraverso nuovi organi, la nuova Assemblea regionale, - che ha maggior autorità politica, che gli deriva dalle elezioni popolari – avrebbe ben desiderato avere queste proposte per esaminarle... E poi le differenze proposte dall'on. Cevolotto sono solo di forma e lievissime, tanto che per esse potrebbe bastare la sola prassi costituzionale ad indirizzarle nel senso conforme alla interpretazione voluta... La natura costituzionale dello Statuto è stata poi negata più volte... ed io ribadisco che la stessa Costituente ha già dato due volte il crisma costituzionale a questo Statuto quando confermò - essendo stata presentata una mozione affinché fosse fatto ritirare dal Governo - il decreto col quale si indicevano le elezioni regionali, la seconda volta quando nominò i membri dell'Alta Corte costituzionale per la Sicilia... In conclusione, l'articolo che io proposi e ripropongo ora, importa la integrale conferma completa di tutto lo Statuto siciliano ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione. Per altro, l'articolo ha un secondo comma che prevede la possibilità di apportare le modifiche che l'esperienza suggerirà, e cioè senza bisogno di ricorrere alla procedura lunga della revisione costituzionale, ma per mezzo di una legge ordinaria da emanare d'intesa con l'Assemblea regionale siciliana».

Un altro emendamento, tendente agli stessi risultati, fu presentato dall'on. Finocchiaro Aprile: «Lo Statuto della Sicilia, promulgato con D.L. 15 maggio 1945 n. 455, è legge costituzionale e continuerà ad avere vigore. Eventuali modifiche potranno essere introdotte con legge ordinaria dello Stato, ma sempre su voto dell'Assemblea siciliana, espresso da almeno 3/4 dei suoi componenti»⁸⁰. Lo muoveva, naturalmente, il timore che l'autonomia concessa potesse essere revocata senza tener conto delle istanze e dei diritti acquisiti dei Siciliani, timore acuito dalle dichiarazioni precedenti del Capo del Governo: «Il loro significato è ben chiaro: che non si vuole dare completa attuazione allo Statuto e che si vuole tornare indietro... è chiaro che, nonostante la dizione dell'articolo 116 della Costituzione, gli Statuti di Sardegna, Trentino - Alto Adige e Friuli debbano essere adottati dall'Assemblea Costituente, mentre quelli della Sicilia e Valle d'Aosta, già emanati ed in attuazione, debbano essere semplicemente coordinati...». Egli continuava dichiarando che le ulteriori limitazioni che si vorrebbero imporre all'articolo 14 andrebbero a «ridurre nel nulla il peso del potere esclusivo ivi previsto, perché ove nell'ordinamento giuridico dello Stato vi sia un complesso di leggi organiche riguardanti i vari rami dell'Amministrazione, noi dovremo adattare, senza alcuna libertà, il nostro potere normativo a quelle leggi... e riguardo all'Alta Corte, non si può ammettere che essa abbia una vigenza e funzioni temporanee, fino a che non entrerà in carica la Corte Costituzionale italiana; si tratta di istituzioni diverse nella loro struttura e nelle loro finalità... vi è poi una disparità di poteri per cui l'una non potrebbe assorbire l'altra senza snaturare il differente criterio che ha guidato il legislatore nell'istituirla».

Molte furono le dichiarazioni di adesione ai due emendamenti presentati⁸¹, tanto che l'on. Patricolo⁸², ritenendo fosse scontata, formulò richiesta di chiusura della discussione con queste parole: «... se si fosse trattato veramente di coordinamento con la Costituzione, probabilmente, modificando uno o due articoli, saremmo giunti alla soluzione del problema; ma la Commissione ha presentato un nuovo progetto... dato che non abbiamo tempo per una analisi articolo per articolo, propongo di procedere alla votazione sull'emendamento Ambrosiani». Ma approvata la proposta di chiusura della discussione generale, questa riprese sugli emendamenti da approvare.

Innanzitutto, Perassi⁸³ ribadì la posizione della Commissione sul significato del termine "coordinamento": quest'ultimo, aggiunto dalla Consulta nazionale come emendamento dell'originario articolo, fu così approvato dal Governo; e la stessa Consulta ribadì che l'Assemblea Costituente, a suo tempo, si sarebbe dovuta ritenere, evidentemente, investita di una piena sovranità a questo riguardo. «La formula proposta da Ambrosini, che non differisce di molto da quella del Finocchiaro Aprile, vuole che l'Assemblea Costituente faccia una legge costituzionale in cui si riproponga, sic et simpliciter, le disposizioni dello Statuto vigente... Quello che si vuole non è coordinamento: è ricezione in blocco del testo dello Statuto che assurgerebbe, così, a carattere di norma costituzionale, mentre l'articolo XVI delle disposizioni transitorie prevede che vi siano delle norme preesistenti che, implicitamente, sono da ritenersi abrogate con l'entrata in vigore della Costituzione. Noi, proprio tenendo presenti i principi della Costituzione, abbiamo fatto l'opera che si è concretizzata nel testo che abbiamo presentato; e la Commissione non può che attenersi a quel testo».

Agli emendamenti presentati si aggiunsero presto quelli di Persico e Dominedò; essi, anticipando quella che

sarà poi l'effettiva posizione dell'Assemblea, tendevano a modificare il solo secondo comma dell'articolo unico della legge, riguardante le modifiche successive allo Statuto, che sarebbero state «approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria udita l'Assemblea regionale della Sicilia»; ma mentre l'emendamento Persico lo proponeva come procedimento definitivo, il Dominedò lo limitava temporalmente a due anni dall'entrata in vigore della legge, fermo restando, in seguito, la procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione⁸⁴.

Ambrosini ribattè subito⁸⁵ che la procedura da lui proposta era già stata accettata per lo Statuto della Valle d'Aosta e del Trentino - Alto Adige per quanto riguardava la materia finanziaria⁸⁶; la clausola "d'intesa" con l'Assemblea regionale era necessaria per non sollevare diffidenze nell'Isola. Anticipando, inoltre, i rilievi che gli sarebbero stati mossi poco più tardi, ribadì che «con questo secondo comma non ci si pone sulla via del Trattato internazionale, né del Federalismo, giacché non si preclude allo Stato la possibilità di procedere a modifiche di sua sola autorità e senza il consenso dell'Assemblea regionale di Sicilia, facendo ricorso al procedimento previsto dalla Costituzione per la revisione delle leggi costituzionali»; e, a riprova di ciò, propose di aggiungere in fine al secondo comma l'inciso «salvo l'ordinario procedimento di revisione costituzionale»⁸⁷.

Nel commentare il proprio emendamento, l'on. Persico⁸⁸ sottolineò il fatto che essendo "costretti" ad accettare la proposta Ambrosini nel suo primo comma per motivi di tempo, i Siciliani avevano ottenuto tutto ciò che chiedevano. Con l'obbligo di previa intesa fra Stato e Regione per addivenire alle modifiche dello Statuto, non si faceva altro che concedere un potere ulteriore, di veto, al Parlamento siciliano, così da rendere impossibili futuri accomodamenti, come se si usasse il procedimento ex articolo 138 della Costituzione. «Per cui, con la mia proposta, si salvano gli interessi della Regione, sentita in proposito; ma si fa salvo anche il potere del Governo centrale di nominare, domani stesso, una Commissione di Studio che potrà preparare le opportune modifiche allo Statuto siciliano, in modo da poter presentare questa come una delle prime leggi da discutere e deliberare». Einaudi⁸⁹, d'accordo con Persico, sottolineò che «nessun Parlamento italiano oserà mai modificare lo Statuto a danno della Sicilia».

La votazione si svolse per commi: fu dapprima approvato il primo comma dell'articolo 1 del disegno di legge⁹⁰, rispettando la formulazione dell'Ambrosini. Per il secondo comma, invece, si mise ai voti la formulazione del Persico, emendata da due frammenti tratti dal testo di Dominedò: «Ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modificazioni ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia»⁹¹.

Un ultimo tentativo volto a salvare l'originario significato dell'emendamento Ambrosini consistette nella presentazione di un ulteriore emendamento⁹² tendente a vietare la procedura di cui al secondo comma «nei casi che comportino diminuzione dei diritti e delle attribuzioni della Regione»; ma esso non poteva essere accettato, in quanto andava a modificare sostanzialmente il contenuto di una formulazione già approvata.

Posto ai voti ed approvato anche il secondo articolo del disegno di legge⁹³, si giunse finalmente all'approvazione della legge costituzionale con 232 voti favorevoli su 287 votanti⁹⁴.

4.3. Le vicende successive all'approvazione.

La prima parte dell'articolo 1 della legge costituzionale n. 2, aveva lo stesso scopo e significato delle altre leggi costituzionali del 26 febbraio 1948, che stabilivano gli ordinamenti delle altre Regioni a Statuto particolare: come si deduce anche dall'intitolazione della stessa legge⁹⁵, si intendeva conferire al testo dello Statuto allegato al R. d. l. n. 455 valore di legge costituzionale in senso formale. L'Assemblea Costituente aveva voluto garantire allo Statuto la stabilità derivante dalla più gravosa procedura occorrente per la revisione delle leggi costituzionali stabilita dall'articolo 138 della Costituzione; e ciò fu d'altronde riaffermato nella prima parte del secondo comma della stessa legge.

Ma è sulla seconda parte che si deve soffermare la nostra attenzione.

L'emendamento originario dell'Ambrosini, da questi previsto perché cosciente della necessità di un coordinamento tra lo Statuto e la Costituzione che non fosse né frettoloso, e quindi dannoso all'autonomia dell'Isola – attraverso una semplice legge ordinaria dello Stato -, né eccessivamente difficoltoso e lungo - mediante il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione -, prevedeva, come ampiamente descritto, che le eventuali modifiche fossero apportate d'intesa fra Parlamento nazionale ed Assemblea regionale.

D'altronde questa affermazione non significava conferire agli atti che sarebbero nati da questo procedimento il valore di "contrattazione internazionale", tale da presupporre la coesistenza di due ordinamenti originari e sovrani⁹⁶. Presupposto dell'emendamento Ambrosini era una costruzione giuridica per cui il diritto costituzionale relativo alla Regione siciliana sarebbe stato una sorta di *jus dispositivum*, derogabile non solo ed esclusivamente per consenso delle parti, ma comunque unilateralmente dallo Stato, mediante il normale procedimento di revisione costituzionale.

L'emendamento Persico, invece, sostituì a questo compromesso la possibilità di utilizzare l'atto unilaterale dello Stato, ma senza le garanzie del procedimento ex articolo 138 della Costituzione, nella forma della legge ordinaria previo parere (obbligatorio, ma certamente non vincolante) degli organi regionali.

Entrambi partivano dalla constatazione comune che, mediante il primo comma della legge, lo Statuto era stato coordinato come voleva il Decreto del 1946 (come era stato possibile in quelle circostanze, che impedivano ogni discussione per un adeguamento sostanziale); alcune modificazioni dello Statuto potevano tuttavia risultare necessarie ed urgenti. Ideologicamente il vero contrasto era, quindi, fra la posizione di

Ambrosini (e con lui Finocchiaro Aprile), i quali ritenevano, nemmeno tanto implicitamente, che lo Statuto fosse in vigore fin dall'origine come legge costituzionale⁹⁷ e che l'Assemblea dovesse solo confermare tale valore, e quella della maggioranza della Commissione per cui l'Assemblea, per dare attuazione all'articolo 116 della Costituzione, avrebbe dovuto anche per la Sicilia approvare con legge costituzionale uno Statuto che sarebbe stato del tutto nuovo, anche se nel contenuto quasi coincidente con quello vigente.

L'Assemblea, approvando il primo comma della legge, aderì sostanzialmente alla prima tesi, mantenendo un atteggiamento evidentemente garantista dell'autonomia siciliana. Ciò avrebbe dovuto comportare, come necessaria conseguenza, l'approvazione anche del secondo comma dell'emendamento Ambrosini; ciò non fu, e le modifiche apportate al procedimento di revisione dello Statuto, anche se per un periodo limitato di tempo, dovevano avere una grande importanza sostanziale: la sostituzione, al consenso di due volontà parimenti necessarie, di una volontà unica, col solo limite della richiesta di un semplice parere. La conquista ottenuta col primo comma della legge costituzionale n. 2 era sostanzialmente annullata dal secondo.

In un primo momento i rappresentanti dell'Isola cantarono vittoria; furono cioè ben lieti di aver conseguito il coordinamento dello Statuto senza che ne fosse mutata neanche una virgola. Ma subito si resero conto che il rimedio era stato peggiore del male: era facile capire che, in sede di legislazione ordinaria, il Parlamento nazionale avrebbe potuto apportare, in due anni, ben importanti modifiche allo Statuto.

Il Governo regionale, nella persona del Presidente Alessi, presentò, il 10 marzo 1948, ricorso all'Alta Corte per la Regione siciliana, perché fosse dichiarata l'illegittimità del secondo comma della legge costituzionale in discorso⁹⁸.

Il ricorso fu discusso il 5 luglio, in pubblica udienza⁹⁹.

La tesi avanzata dalla Regione sosteneva che i poteri dell'Assemblea costituente, in base alla XVII disposizione transitoria e al R. d. l. n. 455, per ciò che riguardava la Sicilia, fossero limitati al coordinamento dello Statuto regionale con la Costituzione. Tale compito doveva considerarsi esaurito con l'approvazione del primo comma della legge 26 febbraio 1948 n. 2. L'Assemblea non poteva perciò «regolamentare le future modifiche dello Statuto», né poteva «deliberare in deroga ed in contrasto con le norme ed i principi della Carta Costituzionale... Mentre la Costituzione, riconoscendo la natura di leggi costituzionali alle leggi relative agli Statuti speciali, ha previsto – implicitamente – la speciale e cautelosa procedura (articolo 138) per la revisione... la possibilità di apportare modifiche allo Statuto con legge ordinaria ha esorbitato dalle funzioni assegnate coll'articolo XVII citato, ed ha violato il R. d. l. n. 455 nonché gli articoli 116 e 138 della Costituzione, degradando e snaturando lo Statuto siciliano e privando la Regione di quelle garanzie che la Costituzione le aveva solennemente riconosciuto...».

La difesa dello Stato sosteneva in primis l'inammissibilità del ricorso, non potendo censurarsi per incostituzionalità una legge formalmente costituzionale la quale, per propria intima forza, non può trovare alcun limite in leggi preesistenti. Aggiungeva poi che, in ogni caso, la competenza dell'Alta Corte sarebbe stata limitata alla violazione dello Statuto siciliano, mentre nel ricorso si lamentava la violazione di norme della Costituzione; al limite l'impugnazione doveva essere effettuata dinanzi alla Corte Costituzionale prevista dagli articoli 134 e seguenti della Costituzione, che non era però ancora stata attivata¹⁰⁰.

A questo proposito l'Alta Corte decise per il rigetto dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, ragionando che la propria competenza ex articolo 25 dello Statuto siciliano non era limitata dalla forma costituzionale delle leggi impugnate ma si estendeva alla materia oggetto della legge statale censurata. L'Alta Corte individuò la sua funzione nel «dirimere i conflitti fra due ordinamenti giuridici: un controllo limitato alla costituzionalità formale delle leggi rimarrebbe confinato nell'ambito di ciascun ordinamento, e quindi inoperante rispetto al conflitto ipotizzato»¹⁰¹.

Nel merito, l'Alta Corte criticò le argomentazioni addotte dalla difesa dello Stato, secondo la quale le modifiche di cui all'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 avrebbero riguardato aggiustamenti «non essenziali, cioè adattamenti, aggiornamenti, perfezionamenti al fine di adeguare lo Statuto stesso alle esigenze vive dello Stato e della Regione e di renderlo, al tempo stesso, aderente con la Costituzione attuando in sostanza quel «coordinamento»... e limitati alle norme dello Statuto integrative, funzionali, marginali, di procedura, che completano e sviluppano il quadro, ma non sono in se stesso norme costituzionali, per le quali pertanto potrebbe prescindere dalla procedura di revisione costituzionale. La espressione della legge non comporta siffatte limitazioni...».

Essa dichiarò quindi la illegittimità costituzionale del disposto del comma secondo dell'articolo 1 della legge 26 febbraio 1948 n. 2¹⁰².

Gli effetti della sentenza dell'Alta Corte furono naturalmente decisivi per la stessa attuazione dello Statuto. Innanzitutto, investita del giudizio di costituzionalità dell'intera legge 26 febbraio n. 2, la Corte sancì l'illegittimità del solo secondo comma. Parte della dottrina dell'epoca riteneva che «trattandosi di unica legge, anzi di un solo articolo, il contenuto del secondo comma condizioni quello del primo... onde l'annullamento di uno trarrebbe l'altro nel nulla». La considerazione si basava sul fatto che la volontà del legislatore era stata quella di sancire il coordinamento dello Statuto alle condizioni del secondo comma della legge; «se, venendo meno quest'ultimo, potesse considerarsi sempre in vigore il primo, la volontà del legislatore sarebbe in pieno violata».

In realtà le modificazioni dello Statuto erano sempre possibili, colla procedura più gravosa prevista dall'articolo 138 della Costituzione, come previsto anche negli altri Statuti speciali già approvati¹⁰³.

Maggiormente condivisibili appaiono le considerazioni successive dello stesso Autore, riguardanti il fatto che tutti o quasi, in seno all'Assemblea Costituente, concordassero sulla necessità di un qualche aggiustamento successivo all'approvazione dello Statuto, che sarebbe dovuto avvenire secondo le modalità di cui al

secondo comma della legge in discorso; «venuto meno questo procedimento, non si può ritenere coordinato con la Costituzione dello Stato; il coordinamento dello Statuto è rimasto sospeso»¹⁰⁴.

Formalmente, la Corte Costituzionale ha sempre ritenuto che la legge costituzionale n. 2 del 1948 avesse effettivamente determinato «anche il coordinamento e l'adeguamento dello Statuto alla Costituzione»¹⁰⁵. In realtà, quest'opera di coordinamento fu effettivamente esercitata non nelle sue sedi naturali, e cioè l'Assemblea Costituente o tramite il procedimento di revisione costituzionale. Essa fu, invece, effettuata da organi dello Stato: innanzitutto la stessa Corte Costituzionale¹⁰⁶, con un particolare procedimento interpretativo¹⁰⁷, ha ritenuto dapprima che le norme dello Statuto contrastanti con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dovessero ritenersi abrogate, poi come non mai costituzionalizzate; essa non ha però provveduto puntualmente (se non nel caso dell'Alta Corte) a depurare o modificare quelle stesse norme dello Statuto. Conseguenza è che lo Statuto siciliano presenta un numero importante, ma non universalmente individuato, di norme che non godrebbero della forza passiva di legge costituzionale; situazione questa ben peggiore rispetto a tutte le altre Regioni a Statuto speciale¹⁰⁸.

Non minore il peso del Governo nazionale, che nell'emanazione della normativa di attuazione ha considerato il ruolo della Commissione paritetica, di cui all'articolo 43 dello Statuto siciliano, meramente consultivo, ed ha usato la giustificazione dell'interesse nazionale come grimaldello per determinarne l'opportunità nonché il contenuto¹⁰⁹: «... con la conseguenza che esso – coordinamento – è avvenuto non ad opera dei rappresentanti del popolo... secondo un rigoroso ed organico disegno e con un dibattito aperto anche agli apporti diretti ed indiretti della Regione... bensì secondo un implicito disegno riduttivo della "specialità" dello Statuto, al quale non sono certamente rimaste estranee considerazioni di ordine politico che coinvolgono ormai, almeno secondo alcune valutazioni, anche la "specialità" dell'autonomia delle altre Regioni a regime differenziato e, più in generale, le sorti dell'intero sistema delle autonomie regionali»¹¹⁰.

1 Per nazione si intende qui «ogni società naturale di uomini conformata a comunanza di vita e di coscienza sociale, da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua», definizione tratta da MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, 1851, rist. in *Saggi sulla nazionalità*, Roma, 1944.

2 Il principio secondo cui le decisioni relative alla nascita o trasformazione (cessione o acquisto di territori) di Stati dovrebbero essere adottate sulla base di deliberazioni assunte direttamente dalle popolazioni dei rispettivi territori mediante referendum o mediante assemblee dei loro rappresentanti democraticamente eletti, è incluso in documenti internazionali di grande rilievo: art.1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea dell'ONU nel 1966, lo stesso art. 1 par. 2 e art. 55 della Carta dell'ONU (testi vincolanti per gli Stati contraenti); ne è stata inoltre riconosciuta la esistenza come principio consuetudinario dalla Corte Internazionale di Giustizia.

Nel nostro ordinamento una forte eco di tali principi è rinvenibile ad esempio in quelle norme della Costituzione (art. 132 e 133) che richiedono, appunto, l'effettuazione di consultazioni popolari per la creazione di nuovi enti territoriali o per la trasformazione dei preesistenti, e per la modifica delle circoscrizioni degli enti locali.

Sul principio di "autodeterminazione dei popoli" cfr. più diffusamente ARANGIO - RUITZ, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*. Dalla Carta delle Nazioni Unite all'atto di Helsinki, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1983.

3 Cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997, 22 ss.

4 PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quaderni Regionali*, 1989, 1029 ss.; CUOCOLO, *I diritti delle minoranze fra Regionalismo e Federalismo*, in *Quaderni Regionali*, 1991, 10 ss.

5 Cfr. sul punto ad esempio BARTOLE/MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 16; MASCIOCCHI, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Milano, 1995, 12; MARTINES/RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, 7; GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, 12.

6 ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1970, 51.

7 cfr. il capitolo successivo di questo studio, dedicato alle origini dell'autonomismo siciliano.

8 si pensi, ad esempio, alla posizione di autonomia vantata dalla Città di Trento nell'ordinamento dell'Impero austriaco.

9 Sul separatismo sussistono opinioni disparate: lo si è definito «una disordinata e caotica espressione di un malcontento del quale non si sapeva bene individuare le cause» (in BUFFA, *Tre Italie*, Palermo, 1961, 219); altrove si fa riferimento alla «durezza assurda del regime instaurato dagli anglo-americani» ed alla «accresciuta miseria» (PERTICONE, *L'Italia contemporanea*, 876); ovvero se ne ritiene causa immediata e contingente la guerra (PALAZZOLI, *Sicile et Sardaigne. Le milieu insulaire italien et ses problèmes*, in *Notes et Etudes documentaires*, n. 2977, 29 marzo 1963), citazioni da ROTELLI, *L'avvento*, op. cit., 52, nota n. 153.

10 Le prerogative dell'autorità restavano invischiata in un complesso di nessi, di diritti e di doveri reciproci, così com'era o spirito dell'ordinamento feudale. Anche la dottrina politica del tempo ammoniva continuamente i Sovrani a cercare il consiglio e la collaborazione dei sudditi. Tale ricerca e/o offerta di consenso e collaborazione avevano per sede e strumento i concilia, conventus, curiae, tractatus, vale a dire assemblee o riunioni alle quali prendevano parte col Re non solo i suoi dignitari e consiliarii, che dividevano con lui le cure del governo come la vita di ogni giorno, ma anche lo stato maggiore del paese - gli stessi, tutto sommato, che procedevano alla scelta e quindi all'elezione o al riconoscimento dei nuovi sovrani - quasi esclusivamente ecclesiastici, tanto da presumersi che assemblee puramente laiche in questo primo

periodo non ce ne fossero. Così MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, Milano, 1962, 9 ss.

11 Cfr. CARVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, 1996, 258 ss.; in proposito: «Queste collettività territoriali minori esistenti nel seno delle collettività più vaste ed anzi della collettività universale accampante il diritto alla plenitudo potestas – l'Impero –, affermano l'esistenza di "diritti propri", che includono elementi di sovranità, pur non portando necessariamente alla distruzione dei vincoli di subordinazione con la collettività superiore», in AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'Unitario e il Federale caratterizzato dall'Autonomia regionale*, in Riv. Dir. Pubbl., 1933, 96; e ancora: «Self-government come parola ci viene dalla storia inglese, ma come esperienza ci viene dai nostri gloriosi Comuni italiani», in DE GASPERI, *La DC e il momento politico*, in *Discorsi politici*, Roma, 1956, 13.

12 Le cui prime episodiche riunioni, legate quasi sempre a grandi avvenimenti dinastici, il MARONGIU (*Il Parlamento in Italia*, op. cit., 21 - 22.) fa addirittura risalire al periodo di reggenza del normanno Ruggero II. Sotto l'Impero dell'angioino Federico II si ha la definitiva affermazione dell'istituto; egli stabilì che due volte l'anno, in cinque località del Regno, dovessero tenersi apposite "curie" – una per ogni circoscrizione territoriale: Sicilia, Calabria, Puglia e Basilicata, Principato Terra di Lavoro e Molise ed Abruzzo – alle quali, presiedute da speciali rappresentanti regi, dovevano partecipare conti e baroni, dignitari ecclesiastici e rappresentanti dei Comuni e centri minori. Il loro compito era, allora, sostanzialmente quello di garantire la retta osservanza della giustizia e il buon ordine dell'amministrazione esercitata dai funzionari regi, attribuendo addirittura, in riparazione dei torti e degli abusi, delle forme di risarcimento: MARONGIU, *Il Parlamento in Italia*, op. cit., 175 ss.

13 Al Re era riservata la potestà condendae legis; il Parlamento, più che altro, divenne un mezzo di assenso e promulgazione.

14 Cfr. CARVALE, *Ordinamenti giuridici*, op. cit., 432 ss.; MARONGIU, *Il Parlamento in Italia*, op. cit., 183 ss., 226 ss., nonché più diffusamente riguardo la struttura, l'organizzazione e le funzioni parlamentari 330 ss.

15 Per un approfondimento di queste vicende cfr. il capitolo terzo.

16 MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, op. cit., 402 ss.

17 MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, op. cit., 434 ss.

18 Dalla Relazione dell'Alto Commissario al Governo dello Stato sul progetto di Statuto approvato dalla Consulta di Sicilia, in SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana (i lavori preparatori)*, Padova, 1961, 99.

19 Per i precedenti storici cfr. il capitolo precedente.

20 In D'AMICO, *Tendenze centrifughe in Sicilia*, in Il Mulino, 1974, 446 ss.; cfr. anche qualche cenno di ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1970, 55.

21 Tale prospettiva si riproporrà nel programma più "maturo" del MIS. In proposito cfr. la nota n. 17 di questo stesso capitolo.

22 Cfr., in proposito, *Il General Parlamento del 1848 nella storia del Parlamento siciliano*, in appendice a MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*, Milano, 1962, 583 ss.

23 con R. D. 5 aprile 1896, n. 94.

24 Cfr. sul punto ROTELLI, *Il Regionalismo dopo l'Unità*, in *Foro Amm.*, 1970, 405 - 406.

25 Per l'analisi del periodo storico in questione e più in generale dei precedenti autonomistici siciliani cfr. *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, quaderni a cura del servizio studi legislativi e promozione culturale dell'A.R.S., 1993, contributi di ALESSI, *Alle origini della Regione*, 11 ss., GHISALBERTI, *Aspetti istituzionali nella storia dell'autonomismo siciliano*, 55 ss., RENDA, *I caratteri speciali di uno Statuto speciale. Considerazioni sulle origini e sulla natura dell'autonomia siciliana*, 329 ss.; più in generale cfr. DI STEFANO, *Storia della Sicilia*, Bari, 1948; cfr. anche IMMORDINO/TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988, 1 ss.

26 Sul periodo storico, con riferimento alla occupazione della Sicilia cfr. MERCURI, *La Sicilia e gli Alleati*, in *Storia contemporanea*, 1972, 879 ss.

27 D'altronde l'alta percentuale di analfabeti rendeva impossibile creare dal nulla una classe di funzionari del tutto nuova.

28 Cfr. MANGIAMELI, *La Regione in guerra*, in *Storia d'Italia, le Regioni dall'Unità ad oggi: la Sicilia*, a cura di AYMARD/GIARRIZZO, 485 ss.

29 Per una più approfondita analisi dei rapporti dei partiti politici siciliani con il separatismo cfr. ROTELLI, *L'avvento*, op. cit., 52 ss.

30 Vedi il giudizio in proposito di D'AMICO, citato alla nota n. 3 di questo stesso capitolo.

31 Cfr. nota n. 17 sul programma politico del MIS.

32 Cfr. GANCI, introduzione a FINOCCHIARO APRILE, *Il movimento indipendentista siciliano*, Palermo, 1966, 14 ss.

33 Essi non potevano escludere che gli sviluppi della guerra avrebbero proposto una Europa comunizzata, dominata dall'Armata rossa; per ragioni strategiche, allora, pensavano alla possibilità di un protettorato anglo-americano nella Sicilia indipendente. Il prosieguo delle vicende belliche suggerirà, invece, l'appoggio inglese alla monarchia sabauda e al Governo Badoglio e una soluzione unitaria del problema italiano, unica capace di precludere e bloccare ogni tentativo comunista nell'area della Penisola.

34 Nell'intento di individuare e delineare concretamente il progetto politico del MIS, ci soccorrono gli scritti di Finocchiaro Aprile: «- I Siciliani, insieme ai Calabresi, ai Lucani e ai Sardi formano un ceppo razziale autonomo. - L'arretratezza della Sicilia è dovuta alla funzione di area di sfruttamento coloniale ad essa attribuita dalla Costituzione del Regno d'Italia. - La monarchia dei Savoia è decaduta. - Nessun protettorato britannico sull'isola, ma riconoscimento dell'interesse militare inglese nel Mediterraneo e della nuova funzione statunitense nelle questioni mediterranee. - La Sicilia dovrà essere una Repubblica indipendente:

essa, lungi dal minacciare le basi dell'unità italiana, ne garantisce una maggiore consistenza, efficacia e continuità, perché in regime democratico la piena vitalità di ogni specifico e definito gruppo etnico è fattore di forza e di prestigio dell'intero organismo. – La Regione Sicilia potrà federarsi, senza perdere la propria fisionomia di Stato indipendente, con gli altri Stati della Penisola, affidando alla Confederazione poteri determinati che saranno stabiliti di accordo con gli altri Stati. – Allo Statuto siciliano sarà demandato di specificare le norme per l'esercizio del potere legislativo e del potere esecutivo, nonché le materia di competenza esclusiva dello Stato siciliano. La Costituzione garantirà ai cittadini il libero esercizio delle libertà civili e politiche. – In attesa del suo definitivo assetto politico la Sicilia sarà governata da un Consiglio provvisorio, formato da ex deputati siciliani al Parlamento italiano prefascista. – L'adesione alla federazione italica non pregiudica l'eventuale adesione ad una più larga Confederazione europea». Documenti di propaganda, scritti ufficiali e risoluzioni dei vari Congressi del MIS in FINOCCHIARO APRILE, Il movimento indipendentista siciliano, op. cit. 31 ss.

35 Nel clima radicaleggiante del dopoguerra la difesa del latifondo è impopolare; tutti i partiti politici nazionali auspicano la fine di questa eredità storica e la formazione di un consistente strato di piccoli proprietari. È per questo che la resistenza dei latifondisti si aggrega proprio intorno al MIS.

36 Per il Movimento separatistico cfr. MANGIAMELI, La regione in guerra, op. cit., 516 ss.; LI VECCHI, Autonomismo e separatismo, in Storia della Sicilia, vol. IX, 277 ss.; cfr. più diffusamente i classici DI MATTEO, Anni roventi, la Sicilia dal 1943 al 1947, Palermo, 1967, soprattutto 160 ss.; MARINO, Storia del separatismo siciliano, Roma, 1979.

37 Citato in FINOCCHIARO APRILE, Il movimento indipendentista siciliano, op. cit., 25.

38 «Contro questa avversione all'istituto dell'Alto Commissario, la classe politica isolana più moderata tornò ad agitare lo spauracchio indipendentista per aumentare la sua forza di contrattazione: donde il carattere inscindibile del binomio separatismo/autonomismo». Per questo giudizio cfr. ancora MANGIAMELI, La Regione in guerra, op. cit., 536.

39 Citazioni in LA LOGGIA, Ricostruire, Palermo, 1943, ora in Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno, a cura di BUTERA, 81 ss.

40 Sulla posizione della DC siciliana in quegli anni cfr. DI MATTEO, Anni roventi, op. cit., 197 ss.

41 Cfr. in proposito DE SIERVO, Il Regionalismo forte e responsabile di Sturzo, in L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, op. cit., 315 ss.

42 «Egli fu il vero, autentico padre della nostra autonomia, per aver subordinato l'accettazione dell'incarico di A.C. della Sicilia alla promulgazione della legge istitutiva della Consulta, col compito specifico ed esclusivo di preparare lo Statuto», l'affermazione è di ALESSI (primo presidente della Regione Sicilia), in L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, op. cit. 17.

43 I partiti nazionali erano ormai concordi nell'intento di indirizzare il discorso sull'autonomia in un'ottica il meno eversiva possibile.

44 Cfr. articoli 1 e 2 modificativi dei relativi art. 1 - 3 del Decreto legge n. 91.

45 Per una descrizione più puntuale delle posizioni dei partiti siciliani, rispettate a grandi linee nelle sedute della Consulta cfr. ROTELLI, L'avvento, op. cit., 53 ss. e in particolare 63.

46 Cfr. MANGIAMELI, La Regione in guerra, op. cit., 569 ss.; DI MATTEO, Anni roventi, op. cit., 345 ss.; GANCI, introduzione a FINOCCHIARO APRILE, Il movimento indipendentista siciliano, op. cit., 31 ss.

47 Art. 1 e 2 del Decreto 1 settembre 1945.

48 I testi dei progetti e la discussione in seno alla Commissione e poi alla Consulta in SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana (i lavori preparatori), Padova, 1961, 1 ss.

49 SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 25 ss.

50 L'articolo 1 del progetto, infatti, la definiva: «... Regione autonoma, fornita di personalità giuridica entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione».

51 SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 5.

52 Estensori entrambi di progetti di Statuto concorrenti con questo.

53 Diventerà poi l'articolo 17 del progetto definitivo.

54 Articolo 20 nella stesura definitiva.

55 Poi articolo 24 del progetto definitivo.

56 Poi articolo 25.

57 Poi articolo 38 nella estensione definitiva del progetto.

58 SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 45 ss.

59 La competenza così individuata risulterà poi ancora più speciale nel raffronto con le corrispettive competenze attribuite alle altre Regioni speciali, che sono sottoposte a limiti ben più puntuali ed importanti. Caratteristica è poi la mancata previsione di una competenza legislativa di integrazione ed attuazione, a differenza dello Statuto sardo (art. 5), del Trentino - Alto Adige (art. 6), e della Valle d'Aosta (art. 3).

60 Ora 31.

61 Come avverrà nello Statuto sardo (art. 54 quarto comma), del Trentino - Alto Adige (art. 104), della Valle d'Aosta (art. 50 terzo comma) e del Friuli - Venezia Giulia (art. 63 secondo comma).

62 Divenuto il 42.

63 Cfr. MANGIAMELI, La Regione in guerra, op. cit., 574 ss.; RENDA, I caratteri speciali di uno Statuto speciale. Considerazioni sulle origini e sulla natura dell'autonomia siciliana, in L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, op. cit., in particolare 354 ss.; IMMORDINO/TERESI, La Regione Sicilia, op. cit., 1 ss.; LA BARBERA, Lo Statuto della Regione siciliana (commento), Palermo, 1950, 14 ss.; GELPI, La nascita e la posizione dello Statuto siciliano nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, in L'amministrazione italiana, 1970, 475 ss.; TERESI, Regione Sicilia, voce in Enc. del Diritto, Milano, 1988, vol. XXXIX, 386 ss.; PENSOVECCHIO LI BASSI, Regione Sicilia, voce in Enc. Giur., Roma, 1991, vol.

XXVI, 1 ss.

64 SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 102 - 103.

65 In data 4 aprile 1946.

66 STURZO, Lo Statuto siciliano e la prima esperienza regionale, in *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1954, 102.

67 D.L. 25 marzo 1947 n. 214.

68 D.L. 10 maggio 1947 n. 307.

69 La dizione dello stesso art. 43 dello Statuto, faceva supporre che la Commissione fosse dotata di poteri delegati, anche e soprattutto in considerazione della sua composizione paritetica, che salvaguardava gli interessi statali; sicché per la esecuzione delle sue determinazioni si riteneva non vi fosse bisogno di un formale atto di approvazione dello Stato. Di contraria opinione il Consiglio dei Ministri, che non solo non approvò, come già rilevato, le determinazioni della Commissione, ma con atti a carattere unilaterale modificò quelle cui ritenne di dar corso. Per queste considerazioni cfr. STURZO, *Lo Statuto siciliano*, op. cit., 102 ss.; TERESI, *Regione Sicilia*, op. cit., 388 ss., soprattutto nota n. 19.

70 Ad esempio DE GENNARO, *Le strane vicende di uno Statuto regionale speciale (Lo Statuto siciliano)*, in *Riv. delle Province*, 1948, 89: «Per quanto a termine dell'articolo 116 della Costituzione, si tratti di una Regione alla quale sono attribuite forme e condizioni di particolare autonomia, non è possibile ammettere sì stridenti contrasti con la Costituzione, se non si vuole cadere nel Federalismo».

71 Queste considerazioni, svolte da STURZO, *Lo Statuto siciliano e la prima esperienza regionale*, in *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1954, 107, sono condivise da SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana (I lavori preparatori)*, Padova, 1961, 115 ss.; ancora più esplicitamente AUSIELLO, *Il coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione dello Stato*, in *Comitato per il coordinamento dello Statuto siciliano*, Commissione giuridica, II, Palermo, 1948, 4: «Non si tratta del riesame dello Statuto ai fini della convalida di talune norme, della modifica di altre, della soppressione di altre ancora, o infine dell'aggiunta di altre ancora ritenute più opportune, ma soltanto di un confronto obiettivo fra la norma speciale e la norma della Costituzione, al fine di mettere in armonia, ove occorra, la prima con la seconda. E tale confronto obiettivo ha per criterio non la ricerca di una diversità di regolamento di un dato istituto...bensì, e soltanto, la ricerca di una eventuale contraddizione formale fra le due norme, tale che non possano insieme coesistere...».

72 In STURZO, *Lo Statuto siciliano*, op. cit., 108; egli proseguiva: «Lo stesso organo aveva deliberato di modificare lo Statuto del Regno ed eventualmente l'istituto monarchico mediante la convocazione di un'Assemblea Costituente e di un referendum. Si trattava quindi di un potere rivoluzionario e completo che aveva concesso alla Sicilia un'autonomia speciale con la sola condizione del coordinamento dello Statuto alla Costituzione». Così anche AUSIELLO, *Il coordinamento dello Statuto*, op. cit., 3 ss.: «Gli Statuti delle altre Regioni a Statuto speciale sono leggi in fieri, ond'è che per essi l'attività dell'Assemblea Costituente è attività formativa, che si esplica con pienezza di poteri... Lo Statuto della Regione siciliana è invece legge perfetta e legge costituzionale». Ed ancora, in senso conforme LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Commento, Palermo, 1950, 16; ID., *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Palermo, 1975, 15; GUELI, *Sul valore costituzionale dello Statuto siciliano*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1949, 127 ss.; RENDA, *I caratteri speciali di uno Statuto speciale. Considerazioni sulle origini e la natura dell'autonomia siciliana*, in *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, quaderni a cura del servizio studi legislativi e promozione culturale dell'A.R.S., 1993, 351. Contra, su tutti, DE GENNARO, *Lo Statuto della Regione siciliana coordinato condizionatamente e la Provincia a tipo fascista*, in *Riv. delle Province*, 1948, 17: «...Già questo Statuto siciliano sorse in forma equivoca... Il Governo non aveva poteri costituzionali per emanare, come fece, il R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455... Era allora già in vigore il D.L.L. 16 marzo 1946 n. 98, col quale, all'articolo 3, si delegava, durante il periodo di vita dell'Assemblea Costituente, il potere legislativo al Governo, ma salva la materia costituente; e nessuno può menomamente mettere in dubbio che quella era una legge a carattere costituzionale». Analogo rilievo fu fatto anche davanti all'Assemblea Costituente dall'on. MARINARO, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Discussioni 12-31 gennaio 1948, vol. XI, 4315 ss.; egli riteneva, in base a queste considerazioni, il R.D.L. 455 addirittura nullo e non suscettibile di sanatoria.

73 *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4049.

74 Presidente della Seconda Sottocommissione e quindi del Comitato di Redazione, *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4049.

75 *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4282 ss.

76 Per il testo originario degli articoli citati cfr. il capitolo precedente.

77 È d'obbligo anticipare che queste modifiche non furono, al termine della discussione, approvate; a simili risultati si è comunque giunti per altre vie: la dottrina ma soprattutto la Corte Costituzionale ha ritenuto applicabili alla potestà legislativa esclusiva ex art. 14 - operando in materia una "omologazione" con le altre Regioni speciali -, sicuramente i limiti dei principi dell'ordinamento giuridico e degli obblighi internazionali, ed ha interpretato il limite "delle riforme agrarie ed industriali" identificandolo con quello delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali". Per queste considerazioni cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, 130 - 131; PENSOVECCHIO LI BASSI, *Regione Sicilia*, voce in *Enc. giur.*, Roma, 1991, vol. XXVI, 4; D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, voce in *Enc. del Dir.*, Milano, 1973, vol. XXIII, 977. Per un'analisi compiuta della giurisprudenza costituzionale sulla competenza legislativa siciliana in discorso, cfr. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano*. (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio), in *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 368 ss.

78 *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4287.

79 A firma anche degli on. Castiglia e Montalbano, *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4288.

80 *Atti dell'Assemblea Costituente*, op. cit., 4294.

81 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., interventi di LI CAUSI, BELLAVISTA, GULLO ROCCO, persino COVELLI, rappresentante del Partito nazionale monarchico, 4300 ss.

82 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4308.

83 Presidente della Commissione dei 18 per gli Statuti regionali, Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4309.

84 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4312.

85 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4313.

86 Cfr. art. 53 dello Statuto della Valle d'Aosta, e l'articolo 89 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

87 A queste considerazioni si accodarono l'on CASTIGLIA, altro firmatario dell'emendamento Ambrosini, LUSSU, CAMANGI, MONTALBANO, ALDISIO ed infine anche FINOCCHIARO APRILE, Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4317 ss.

88 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4315.

89 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4320 ss., e poi anche BERNINI ed ancora CEVOLOTTO.

90 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4326.

91 In sostanza la formulazione poi approvata, divergeva da quella proposta da Ambrosini nel punto relativo alle modalità della partecipazione dell'Assemblea regionale all'approvazione delle modificazioni allo Statuto.

92 A firma DE VITA, VARVARO, MONTALBANO e BORSELLINO, Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4327.

93 «La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica».

94 Atti dell'Assemblea Costituente, op. cit., 4328.

95 «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455».

96 Così LA BARBERA, Lineamenti di diritto pubblico, op. cit., 11 e bibliografia ivi riportata.

97 In senso naturalmente sostanziale.

98 Come specificato nel capitolo terzo (e più diffusamente VIRGA, Alta Corte per la Regione siciliana, voce in Enc. del Diritto, Milano, 1958, vol. II, 83 ss.), l'Alta Corte era un organo di giurisdizione regionale, a composizione paritetica (essendo i membri eletti in egual misura dalle Assemblee legislative regionali e statali) e competente, secondo la dizione dell'art. 25 dello Statuto, a giudicare «della costituzionalità delle leggi e regolamenti dello Stato rispetto al presente Statuto...».

99 Il «Ricorso 10 marzo 1948 della Regione siciliana all'Alta Corte», come la «Decisione 19 luglio – 10 settembre 1948 dell'Alta Corte per la Regione siciliana» sono interamente riportati in allegato a SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 215 ss.

100 Né questa sembri una constatazione di poca importanza, visto che una delle quattro proposte di modifica dello Statuto formulate dalla Commissione dei 18 riguardava, come già osservato precedentemente, appunto la superfluità dell'Alta Corte, data la previsione nella Costituzione della Corte Costituzionale.

101 In senso conforme a tali argomentazioni ORLANDO CASCIO, Lo Statuto siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte, in Dir. pubbl. reg. siciliana, 1949, 174 ss.; STURZO, Lo Statuto siciliano, op. cit., 109; contro la legittimità di tali affermazioni: DE GENNARO, Le strane vicende di uno Statuto regionale speciale, op. cit., 90; VIRGA, Alta Corte per la Regione siciliana, op. cit., 85, ma soprattutto GUELI, Sul valore costituzionale dello Statuto siciliano, op. cit., 103.

102 Su queste vicende e per i commenti sulla sentenza cfr. ORLANDO CASCIO, Lo Statuto siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte, op. cit. 174 ss.; SICA, Della Legge costituzionale 26 febbraio 1948, sul procedimento di modifica dello Statuto siciliano, in Rass. Dir. Pubbl., 1949, 200 ss.; DE GENNARO, Le strane vicende di uno Statuto regionale speciale, op. cit., 89 ss.; GUELI, Sul valore costituzionale dello Statuto siciliano, op. cit., 102 ss.; LA BARBERA, Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana, op. cit., 7 ss.; SALEMI, Lo Statuto della Regione siciliana, op. cit., 117 ss.; PENSOVECCHIO LI BASSI, Regione Sicilia, voce in Enc. giur., Roma, 1991, vol. II, 2 ss. nonché VIRGA, Alta Corte per la Regione siciliana, op. cit., 83 ss. La Corte Costituzionale con sentenza 9 marzo 1957 n. 38 stabilì, in base alla Costituzione, il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale; affermò quindi che l'Alta Corte avrebbe potuto continuare ad esercitare il controllo di costituzionalità ad essa attribuito dallo Statuto solo finché non fosse entrata in funzione la Corte Costituzionale nazionale; ritenne quindi assorbita da questa la competenza in discorso. Invero, l'Alta Corte aveva già cessato ogni sua attività nel 1955, in conseguenza della mancata sostituzione di alcuni suoi componenti deceduti e dimissionari. In seguito la Corte Costituzionale, con sentenza n. 6 del 22 gennaio 1970, dichiarò incostituzionale anche l'ultima competenza dell'Alta Corte, quella penale, e ribadì la provvisorietà dell'organo, dichiarando l'illegittimità delle norme dello Statuto siciliano "relative all'Alta Corte". Per queste vicende cfr. soprattutto VIRGA, Alta Corte per la Regione siciliana, op. cit., 88 ss. e bibliografia ivi riportata.

103 Cfr. art. 54 St. sardo, art. 50 St. valdostano, art. 88 e 89 St. del Trentino – Alto Adige, nonostante le eccezioni riguardanti la materia finanziaria nonché le norme riguardanti l'organizzazione interna della Regione.

104 DE GENNARO, Le strane vicende di uno Statuto regionale speciale, op. cit., 90 ss.; in senso conforme IMMORDINO/TERESI, La Regione Sicilia, Milano, 1988, 5; TERESI, Regione Sicilia, op. cit., 387; PENSOVECCHIO LI BASSI, Regione Sicilia, op. cit., 3.

105 Come si legge nella sentenza n. 545 del 14 dicembre 1989.

106 Che, a differenza dell'Alta Corte, non presenta il requisito della "pariteticità"; in argomento cfr. soprattutto VIRGA, Alta Corte per la Regione siciliana, op. cit., 84.

107 Su cui si sofferma puntualmente D'ATENA, Dalla "Costituzionalizzazione" alla "Dissoluzione" dello

Statuto siciliano, op. cit., 373 ss.

108 Per queste considerazioni cfr. D'ATENA precedentemente citato e bibliografia ivi riportata; PENSOVECCHIO LI BASSI, Regione Sicilia, op. cit., 3 ss.; SILVESTRI, Legge costituzionale n. 2/1948, in Commentario alla Costituzione, a cura di BRANCA e PIZZORUSSO, Bologna, 1995, 324; IMMORDINO/TERESI, La Regione Sicilia, op. cit., 5 ss.

109 BRACCI, Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale, Milano, 1961, 3 ss.

110 MARTINES, Lo Statuto siciliano oggi, in Le Regioni, 1983, 895 ss., soprattutto 902; in senso conforme anche TERESI, Regione Sicilia, op. cit., 386.

La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo nello Statuto della Regione Sicilia

di Laura Lorello

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'art. 12.3 dello Statuto siciliano. – 2. La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale. – 3. La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario. – 4. La partecipazione alla formazione della legge regionale nei regolamenti dei Consigli regionali. – 5. L'intervento del giudice costituzionale sul profilo della partecipazione al procedimento di formazione della legge. – 5.1. La sentenza n. 379 del 2004. – 5.2. La sentenza n. 235 del 2018. – 6. Considerazioni conclusive.

Introduzione

La XVIII legislatura dell'Assemblea Regionale Siciliana, appena conclusa, ha visto l'approvazione di 131 leggi¹. Come accade a livello nazionale, anche nella Regione Sicilia si è registrata una preponderanza di leggi di iniziativa governativa, ben 75, rispetto a quelle di iniziativa parlamentare, 56, benché relativamente all'attivazione del procedimento legislativo, nel quinquennio 2017-2022, vi siano state 1107 proposte di iniziativa parlamentare e 172 di iniziativa governativa. In termini percentuali, sono state approvate, sul totale di quelle presentate da ciascuno, il 5% delle proposte di iniziativa parlamentare e il 43% di quelle di iniziativa governativa². È ben nota, a riguardo, la considerazione di come la maggior forza di quest'ultima sia da ricollegarsi al ruolo del Presidente della Regione e del suo esecutivo, che, grazie, al meccanismo elettorale, assume una posizione centrale nel processo di produzione normativa. Sotto il profilo dei tempi di approvazione, la metà delle leggi ha concluso il suo iter entro 30 giorni (65); per la restante metà l'iter si è chiuso entro 90 giorni per 22 leggi, entro 180 giorni per 15 leggi, entro 360 per 18 leggi e oltre 360 giorni per le restanti 11³.

Se si guarda all'attività di istruttoria legislativa svolta dalle Commissioni parlamentari dell'ARS nel periodo considerato, si può osservare un consistente numero di sedute (2423)⁴, variamente distribuite, tra l'altro, in ddl assegnati per l'esame (1212, 178 poi effettivamente trasmessi all'Aula), in ddl trasmessi alla II Commissione Bilancio per il parere relativo agli effetti finanziari delle disposizioni esaminate (74), in ddl ricevuti per l'espressione del parere (268), e in richieste

¹ ARS, *Rapporto sulla Legislazione. Le Leggi e l'attività dell'Assemblea Regionale Siciliana nella XVII Legislatura*, novembre 2022, 9 ss.

² *Ibidem*, 36.

³ *Ibidem*, 10.

⁴ *Ibidem*, 59.

di parere su atti del governo (329)⁵. A ciò si aggiunge un elevato numero di audizioni (2486)⁶, eseguite per acquisire elementi conoscitivi utili ai fini dell'analisi di testi, ma anche per permettere di estendere il proprio esame alle istanze provenienti dalle diverse categorie sociali e professionali⁷.

Proprio sotto questo profilo va evidenziato che lo Statuto siciliano, all'art. 12.3, possiede, unico del panorama regionale italiano, una previsione relativa alla partecipazione di istanze e di interessi della comunità regionale al procedimento di formazione della legge. Sull'analisi di questa disposizione si svolgeranno le considerazioni che seguono.

1. *L'art. 12.3 dello Statuto siciliano*

L'art. 12.3 dello Statuto della Regione Sicilia prevede che «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali»⁸. In questa disposizione è possibile, innanzitutto, leggere il rilievo della prospettiva della partecipazione, che avrebbe trovato posto nella dimensione del pluralismo sancita dall'art. 2 Cost., un pluralismo indirizzato e funzionale alla solidarietà politica, economia e sociale. In tal senso, nel momento costituente, l'idea della partecipazione era ritenuta necessaria nella scelta di disegnare il parlamento come luogo di acquisizione e composizione dei diversi interessi della collettività, tanto a livello centrale, quanto a livello regionale; e trovava ulteriore riferimento espresso nel comma 2 dell'art. 3, come partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica

⁵ *Ibidem*, 63.

⁶ *Ibidem*, 59.

⁷ Il *Rapporto sulla Legislazione* citato, 63, riporta un totale di 2486 audizioni svolte dalle Commissioni, 65 dalla Commissione I Affari istituzionali, 137 dalla Commissione II Bilancio, 224 dalla Commissione III Attività produttive, 271 dalla Commissione IV Ambiente Territorio e Mobilità, 263 dalla Commissione V Cultura Formazione e Lavoro, 477 dalla Commissione VI Salute Servizi Sociali e Sanitari, 170 dalla Commissione per l'Esame delle Questioni concernenti l'Attività dell'Unione Europea, 465 dalla Commissione di Inchiesta e Vigilanza sul Fenomeno della Mafia e della Corruzione in Sicilia, 67 dalla Commissione per la Revisione dello Statuto della Regione e per l'esame dei disegni di legge in Materia Statutaria, 5 dalla Commissione Speciale sul Fenomeno del Randagismo, 6 dalla Commissione Speciale in Materia di Contenimento della Spesa Relativa agli Assegni Vitalizi per i Deputati Cessati dal Mandato, 168 dalla Commissione Speciale di Indagine di Studio per il Monitoraggio dell'attuazione delle Leggi e la Valutazione degli Effetti delle Politiche Regionali, per la Delegificazione e la Semplificazione Normativa.

⁸ Si tratta di un elemento innovativo, come ricorda L. SALAMONE (*Gli istituti di partecipazione popolare*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. RUGGERI e G. VERDE, Torino, 2012, 287 ss.), che valorizza in modo deciso il profilo della partecipazione, al di là della previsione di forme dirette, pur contemplate dallo Statuto siciliano dallo stesso art. 12.

e sociale del Paese, in ragione della quale era necessario rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale⁹.

Questa partecipazione, dunque, doveva assumere una forma idonea a consentire l'espressione e la canalizzazione delle diverse istanze della società, ricomponendone il conflitto nella sintesi parlamentare e rendendo, così, attuabile la decisione assunta.

Nell'impianto dello Statuto siciliano, poi, la partecipazione degli interessi, richiamata dall'art. 12.3, rafforzava la capacità dell'ente regionale di farsi autentico rappresentante della collettività del territorio. Qui risulta significativo che la partecipazione dei corpi sociali sia inserita in modo strutturale nel procedimento di formazione della legge e nella fase dell'istruttoria legislativa, rivestendola del compito di portare dentro l'iter legislativo interessi e richieste al di là o al di fuori del normale canale di trasmissione degli stessi, cioè i partiti politici.

In particolare, l'art. 12.3 configura l'apporto degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali come *generale*, cioè presente in tutti i tipi di iniziativa legislativa, popolare, dei consigli comunali e provinciali¹⁰; ciò si evince dal fatto che la previsione del terzo comma chiuda la disposizione dell'art. 12, permettendo un riferimento all'iniziativa legislativa nel suo complesso.

La concreta declinazione delle modalità di svolgimento della partecipazione è, poi, affidata agli artt. 71, 72 e 73 del Regolamento Generale dell'Ars. L'art. 72¹¹, in particolare, configura la partecipazione dei soli rappresentanti degli interessi professionali come *obbligatoria*, nel caso in cui il testo proposto riguardi «problemi economici e sindacali». Per quanto, come indicato dall'art. 72.2, la valutazione del ricorrere dei presupposti della partecipazione spetti alle commissioni, sulla base dell'oggetto del disegno di legge, resta il rilievo della previsione dell'art. 72.2, che salda la presenza e il contributo dei rappresentanti degli interessi professionali all'analisi di questioni di tipo economico e sindacale, contribuendo a valorizzare il loro apporto nel percorso decisionale. Questo viene anche definito dal comma 3 dell'art. 72, che ne rivela il carattere consultivo e non decisionale, escludendo che i rappresentanti professionali e degli organi tecnici possano esprimere un voto.

In sostanza, l'art. 12.3 dello Statuto e poi l'art. 72 del Regolamento generale dell'Ars istituzionalizzano una modalità partecipativa nel percorso di formazione

⁹ Si veda A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 1 ss.

¹⁰ Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria ed esperienza partecipativa popolare al procedimento legislativo nelle commissioni parlamentari dell'A.R.S.*

¹¹ Art. 72 «1. La partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali è obbligatoria quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali. 2. La partecipazione dei rappresentanti degli organi tecnici e degli esperti è decisa dalla commissione con riferimento all'oggetto del disegno di legge. 3. I rappresentanti degli interessi professionali e degli organi tecnici non hanno voto».

della legge, che si innesta nell'attività delle commissioni legislative e che può dare alle stesse tutti gli elementi utili per una decisione concertata ed efficace.

In tal senso, occorre garantire qualità alla rappresentanza che accede alle commissioni. In questa prospettiva, l'art. 71.1 del Regolamento Generale dell'Ars precisa che i rappresentanti sono scelti in base ad appositi elenchi, che vengono formati all'inizio di ogni legislatura dalla Segreteria Generale dell'Assemblea, e che sono dalla stessa aggiornati ogni anno¹². Nel caso di organi tecnici, l'art. 71.2 specifica che essi devono appartenere all'organico dell'amministrazione centrale o periferica della regione o degli enti locali controllati, ovvero devono fare parte dei ruoli dei professori delle università del territorio siciliano¹³.

La centralità della commissione nella gestione dell'apporto dei rappresentanti di interessi tecnici e di esperti è confermata dall'art. 73 del Regolamento generale dell'Ars¹⁴. Il comma 1, infatti, affida al Presidente della commissione il compito di stabilire il numero dei «rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi», che possono intervenire alle riunioni delle commissioni. Allo stesso modo, la commissione stabilisce, volta per volta, il numero dei «rappresentanti degli organi tecnici e (de)gli esperti» che possono essere coinvolti, autorizzati con successivo atto del Presidente dell'Assemblea.

Ed è ancora la commissione a valutare il possibile coinvolgimento dei rappresentanti degli interessi professionali e dei portatori di interessi generali e diffusi nell'elaborazione dell'intero disegno di legge.

In definitiva, la commissione viene configurata come *motore* della partecipazione, nelle sue diverse forme, all'interno del procedimento di formazione della legge regionale. E ciò ha trovato conferma nella prassi parlamentare dell'Assemblea¹⁵.

¹² Art. 71: «1. I rappresentanti degli interessi professionali che partecipano, in seno alle commissioni dell'Assemblea alla elaborazione dei progetti di legge, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto, sono scelti in base ad elenchi predisposti all'inizio di ogni legislatura e annualmente aggiornati a cura della Segreteria generale dell'Assemblea. Tali elenchi sono composti dai rappresentanti regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi professionali. 2. I rappresentanti degli organi tecnici regionali devono appartenere agli organici dell'Amministrazione centrale o periferica della Regione e degli enti pubblici da questa controllati, oppure ai ruoli dei professori delle Università siciliane. 3. Le commissioni possono inoltre avvalersi di esperti di particolare competenza nella materia che forma oggetto del disegno di legge in discussione».

¹³ Resta comunque nella disponibilità della commissione la possibilità di richiedere l'apporto di esperti dotati di competenze particolari, in riferimento alla materia trattata del disegno di legge, art. 71.3.

¹⁴ Art. 73 «1. I rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi possono intervenire alle riunioni delle commissioni nel numero di volta in volta stabilito dal presidente della commissione. 2. La commissione valuta i casi in cui è opportuno che i soggetti di cui al comma precedente partecipino alla elaborazione dell'intero disegno di legge. 3. I rappresentanti degli organi tecnici e gli esperti sono chiamati a intervenire nel numero che sarà di volta in volta stabilito dalla commissione ed autorizzato dal Presidente dell'Assemblea».

¹⁵ Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria*, cit. Va precisato che la forma di partecipazione delineata dall'art. 12.3 Stat. Sic. e dagli artt. 71-73 del Regolamento Generale dell'Ars

2. *La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale*

Il rilievo che la partecipazione di interessi professionali e tecnici al procedimento di formazione della legge assume nello Statuto siciliano non si ritrova negli altri Statuti speciali, che, diversamente, la collocano all'interno dei regolamenti dei consigli regionali.

Nel caso della Regione Sardegna, occorre fare riferimento all'art. 43 del Regolamento consiliare, che prevede che le commissioni possano svolgere audizioni ed acquisire informazioni e documenti dal Presidente della Regione e dagli Assessori interessati e, previa intesa con questi, da funzionari dell'Amministrazione regionale, così come da funzionari di enti ed aziende dipendenti dalla Regione e, sempre nell'ambito regionale, da amministratori o dirigenti di enti pubblici e di aziende private, rappresentanti di sindacati, di categorie economiche, di interessi diffusi e di gruppi sociali, di esperti, che vengono così inseriti nel percorso dell'istruttoria legislativa. Le commissioni possono, inoltre, sentire parlamentari, rappresentanti e dirigenti di settori dell'Amministrazione statale e altri organi estranei alla Regione¹⁶.

Inoltre l'art. 44 introduce la possibilità che le commissioni richiedano un parere su un progetto di legge o di un atto di programmazione ad organi estranei alla Regione¹⁷.

Nel Regolamento consiliare della Regione Val D'Aosta, l'art. 23 prevede la partecipazione alle sedute delle commissioni del Presidente della Regione o degli

ha natura diversa dalle indagini conoscitive prevista dall'art. 63 bis dello stesso Regolamento, che rappresentano strumenti dell'attività istruttoria ordinaria degli organi legislativi.

¹⁶ Art. 42 Regolamento Consiglio regionale Sardegna «1. Le Commissioni, per una migliore conoscenza degli argomenti sottoposti al loro esame, possono, informandone il Presidente del Consiglio, sentire il Presidente della Regione e gli Assessori interessati e possono, altresì, previa intesa con questi, convocare funzionari dell'Amministrazione regionale e acquisire per loro tramite documenti e informazioni. 2. Le Commissioni possono inoltre sentire, anche per acquisire informazioni e documenti, sempre in relazione agli argomenti in esame, informandone il Presidente del Consiglio e previa intesa con i relativi responsabili istituzionali, funzionari di enti ed aziende dipendenti dalla Regione e, sempre nell'ambito della Sardegna, amministratori o dirigenti di enti pubblici e di aziende private, rappresentanti di sindacati, di categorie economiche, di interessi diffusi e di gruppi sociali, di esperti. 3. Sempre ai fini indicati ai commi 1 e 2 le Commissioni possono chiedere, tramite il Presidente del Consiglio, di sentire parlamentari, rappresentanti e dirigenti di settori dell'Amministrazione statale e altri organi estranei alla Regione. 4. Nel corso delle audizioni non si dà luogo né a votazioni né ad espressioni di voto».

¹⁷ Art. 44 Regolamento Consiglio regionale Sardegna «1. Ove la Commissione a maggioranza assoluta dei suoi componenti ritenga che su un progetto di legge o atto di programmazione sia opportuno chiedere un parere ad organi estranei alla Regione, ne deve fare richiesta tramite il Presidente del Consiglio. 2. Nella richiesta deve essere specificato il termine oltre il quale la Commissione riprenderà la discussione dell'argomento». Il successivo art. 44 si occupa dei pareri resi all'assemblea da organi interni».

Assessori per acquisire informazioni e chiarimenti sulle questioni di loro competenza o per fornire notizie e documenti necessari per lo svolgimento delle loro attività¹⁸. E il successivo art. 25 stabilisce che le commissioni possano consultare rappresentanti di enti pubblici, locali e non, di sindacati dei lavoratori, di organizzazioni di categoria e di altre organizzazioni e associazioni sociali, economiche e culturali, per l'esame dei singoli argomenti o progetti di legge e, quindi, in sede di istruttoria legislativa; ma possono anche avvalersi di esperti esterni all'Amministrazione e di funzionari della Regione e degli uffici da essa dipendenti¹⁹.

Riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, nell'art. 92 del Regolamento del Consiglio si ritrova una disciplina espressa dell'istruttoria legislativa, che viene aperta in primo luogo al Presidente della Regione o all'Assessore competente, per l'acquisizione di informazioni, anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche²⁰. Nel successivo art. 96 si stabilisce la possibilità, in pre-

¹⁸ Art. 23 Regolamento Consiglio regionale Val D'Aosta «1. Le Commissioni hanno facoltà di invitare ad intervenire alle loro sedute il Presidente della Regione o gli Assessori per avere informazioni e chiarimenti sulle questioni di loro competenza. 2. Il Presidente del Consiglio, il Presidente della Regione e gli Assessori hanno diritto di intervenire alle sedute delle Commissioni per fare comunicazioni, per illustrare gli argomenti di rispettiva competenza e per depositare emendamenti. 20 3. I Consiglieri che hanno assunto l'iniziativa di proposte di legge o di altri provvedimenti possono intervenire alle riunioni delle Commissioni competenti per illustrarli personalmente e per depositare emendamenti. 21 4. Le Commissioni hanno facoltà di chiedere al Presidente della Regione e agli Assessori informazioni, notizie e documenti necessari per l'espletamento della loro attività».

¹⁹ Art. 25 Regolamento Consiglio regionale Val D'Aosta «1. Le Commissioni possono deliberare di avvalersi, per le materie di loro competenza, della consultazione dei rappresentanti di enti pubblici, locali e non, di sindacati dei lavoratori, di organizzazioni di categoria e di altre organizzazioni e associazioni sociali, economiche e culturali, per l'esame dei singoli argomenti o progetti di legge. 2. Possono inoltre avvalersi della consultazione di esperti esterni all'Amministrazione, nonché, previa autorizzazione degli amministratori competenti, di funzionari della Regione e degli uffici da essa dipendenti. 3. La decisione di effettuare la consultazione, nel caso la stessa comporti oneri di spesa a carico del bilancio del Consiglio, è comunicata al Presidente del Consiglio il quale la sottopone all'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza. 4. Le Commissioni possono effettuare sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti, secondo le modalità previste per le consultazioni. In tali casi non si applicano le regole che disciplinano le modalità di svolgimento delle riunioni delle Commissioni. 22 5. L'effettuazione di consultazioni non può determinare il mancato rispetto dei termini posti alla Commissione ai sensi dell'articolo 28 del presente Regolamento».

²⁰ Art. 92 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Istruttoria legislativa in Commissione) 1. L'istruttoria legislativa è diretta alla corretta formulazione dei progetti di legge, anche in base alle regole per la redazione dei testi normativi. 2. Compatibilmente con l'organizzazione e la programmazione dei lavori, e nel rispetto dei principi di economicità e speditezza, l'istruttoria legislativa è diretta a raccogliere elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità, l'efficacia, gli effetti finanziari e la relativa copertura delle disposizioni contenute nel progetto di legge. 3. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 2 la Commissione può richiedere al Presidente della Regione o all'Assessore competente di fornire informazioni anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La Commissione, qualora abbia all'esame progetti

senza di espresse disposizioni legislative, di richiedere pareri di organismi esterni al Consiglio su progetti di legge o loro parti²¹. Ma è di rilievo l'art. 98, che abilita la commissione, nel corso dell'istruttoria legislativa, all'audizione di soggetti ritenuti direttamente o indirettamente interessati alla materia trattata o comunque in grado di fornire dati, informazioni e notizie utili, coinvolgendo, quindi, nella stessa l'apporto di soggetti esterni²².

Infine, nel Regolamento del Consiglio Regionale del Trentino Alto Adige l'art. 32.4 dispone che le commissioni possano richiedere agli Assessori competenti ed ai Consiglieri proponenti il disegno di legge, informazioni, notizie e documenti e, al successivo comma 9, affida alla commissione la facoltà di valersi, se ritenuto necessario, della collaborazione di elementi tecnici estranei al Consiglio, che vengono così inseriti nello svolgimento dell'istruttoria legislativa, o la facoltà di sentire singoli Consiglieri²³.

di legge che non siano corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 86 bis, acquisisce dai proponenti la relazione medesima; per le proposte di iniziativa consiliare e popolare la relazione tecnico-finanziaria è redatta con il supporto della Segreteria generale del Consiglio regionale. La richiesta contiene la fissazione dei termini entro i quali devono essere comunicati i dati e le informazioni alla Commissione. 4. Nella relazione della Commissione per l'Assemblea sono riportati i passaggi istruttori svolti».

²¹ Art. 96 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Pareri di organismi esterni) 1. Qualora disposizioni di legge prevedano l'espressione di pareri da parte di organismi esterni al Consiglio su progetti di legge o loro parti, gli stessi sono trasmessi, a cura del Presidente del Consiglio, agli organismi medesimi affinché questi esprimano il parere alla Commissione competente nel termine di sette giorni. 2. Decorso il termine di cui al comma 1 senza che il parere sia stato espresso, la Commissione può comunque procedere prescindendo dal parere medesimo».

²² Art. 98 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Audizioni nell'istruttoria legislativa) 1. Le Commissioni, nell'ambito della propria attività referente sui progetti di legge, possono invitare ad apposite audizioni i soggetti ritenuti direttamente o indirettamente interessati alla materia in esame o comunque in grado di fornire dati, informazioni e notizie utili ai fini dell'istruttoria legislativa. 2. Lo svolgimento delle audizioni, l'elenco dei soggetti da invitare e il calendario delle audizioni sono deliberati dall'Ufficio di Presidenza e comunicati tempestivamente ai componenti della Commissione che possono proporre, entro il termine fissato dall'Ufficio di Presidenza, eventuali integrazioni dell'elenco dei soggetti da audire. 3. Le audizioni si svolgono, di norma, in seduta plenaria, salvo che la Commissione incarichi una delegazione ristretta dei propri membri; in ogni caso alle audizioni può partecipare, con diritto di parola, ogni altro Consigliere, anche se non faccia parte della Commissione, previa comunicazione al Presidente della Commissione stessa».

²³ Art. 32 Regolamento Consiglio della Regione Trentino Alto Adige «(Esame dei disegni di legge nelle Commissioni). 1. Il Presidente di ciascuna Commissione, dopo ogni adunanza, comunica al Presidente del Consiglio i nomi degli assenti ingiustificati. 2. In caso di forzata e prolungata assenza, il Consigliere deve ottenere dal Presidente del Consiglio preventivo congedo, nel qual caso egli è considerato assente giustificato. 3. Il Presidente della Commissione deve inviare l'avviso di convocazione in tempo utile, per dare la possibilità ai membri delle Commissioni, domiciliati in località distanti dalla sede del Consiglio, di intervenire alle sedute. Il mancato avviso di assenza equivale ad assenza ingiustificata. 4. Le Commissioni, per l'adempimento dei compiti loro assegnati, possono richiedere

Da questa, pur rapida, analisi si ricava come le istanze di partecipazione, benché presenti nelle altre regioni a statuto speciale, rimangono affidate alle previsioni dei regolamenti consiliari, senza assumere quel rilievo e quella dignità che posseggono nella regione Sicilia, ovvero la qualità di norma statutaria.

Guardando ai Regolamenti delle Assemblee legislative nazionali, si osserva come il coinvolgimento di apporti esterni nel procedimento di formazione della legge risulti limitato alle istanze di tipo tecnico. In particolare, nel Regolamento del Senato l'art. 46 assegna alle commissioni la facoltà di richiedere informazioni o chiarimenti su «questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza», nei soli confronti dei rappresentanti del governo²⁴; allo stesso modo, esse possono richiedere ai soli ministri, e alle amministrazioni o agli enti controllati, di fornire «notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame»²⁵.

agli Assessori competenti ed ai Consiglieri proponenti il disegno di legge, informazioni, notizie e documenti. 5. Hanno inoltre facoltà di richiedere la presenza di quegli Assessori che possono fornire chiarimenti sulle materie in discussione. 6. Indipendentemente dalla facoltà della Commissione di cui sopra, il Consigliere proponente il disegno di legge ha diritto di intervenire alle sedute della Commissione per illustrare il disegno di legge in discussione e, a tal fine, gli viene data regolare comunicazione delle convocazioni. 7. Se il disegno di legge è di iniziativa popolare, la Commissione può convocare il primo firmatario per illustrare il disegno stesso. 8. Nel caso in cui il disegno di legge sia proposto da più Consiglieri, il diritto di intervento compete al primo dei firmatari. 9. È in facoltà della Commissione di valersi, qualora lo ritenga necessario, della collaborazione di elementi tecnici estranei al Consiglio, come pure è in facoltà della Commissione di sentire singoli Consiglieri che presentino motivate domande scritte. 10. La Giunta regionale può chiedere che determinate Commissioni siano convocate per comunicazioni o chiarimenti che essa intende fornire. 11. Qualora un disegno di legge sia approvato integralmente da una Commissione all'unanimità, così nelle sue disposizioni come nella motivazione stessa, la Commissione può astenersi dal fare una relazione scritta e proporre oralmente al Consiglio che la discussione abbia luogo sul testo del disegno medesimo. 12. La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato e della Regione, debbano rimanere segreti».

²⁴ Art. 46 Regolamento Senato «(Informazioni e chiarimenti richiesti dalle Commissioni al Governo – Comunicazioni dei rappresentanti del Governo). 1. Le Commissioni hanno facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza. Le informative del Governo, ad eccezione di quelle previste dall'articolo 105, comma 1-bis, hanno luogo presso le Commissioni anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento. 2. Le Commissioni possono altresì chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo. Ciascuna Commissione, al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore nelle materie di sua competenza, può nominare uno o più relatori che, acquisiti gli elementi conoscitivi, riferiscano alla Commissione entro il termine loro assegnato. 3. I rappresentanti del Governo possono intervenire alle sedute delle Commissioni per farvi comunicazioni anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento».

²⁵ Art. 47 Regolamento Senato «(Acquisizione di elementi informativi su disegni di legge e affari assegnati alle Commissioni). 1. In relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, le Commissioni possono chiedere ai Ministri di disporre che dalle rispettive Amministra-

Il Regolamento della Camera, come è noto, pur possedendo una diffusa disciplina dell'istruttoria legislativa in commissione, all'art. 79 configura la possibilità della partecipazione del solo governo. Infatti, il comma 4 dell'art. 79 attribuisce alla commissione competente la possibilità di acquisire «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», richiedendo al governo di «fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche»²⁶, confermando,

zioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame. 1-bis. In relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo. L'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento». Il successivo art. 48 è dedicato alle indagini conoscitive.

²⁶ Art. 79 Regolamento Camera «1. Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale. Per ciascun procedimento, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie; stabilisce altresì, di norma dopo la scelta del testo base, i termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti. Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea. 2. Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea. 3. La discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari per i fini indicati ai commi 4 e 11. 4. Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi. 5. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 4, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La Commissione si avvale inoltre delle procedure di cui al capo XXXIII e agli articoli 146 e 148. 6. Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa. L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione stabilisce, sentito il Governo, il ter-

dunque, un impianto chiuso all'accesso di eventuali, diverse istanze di partecipazione.

Le ragioni di questa duplice chiusura possono forse ricondursi alla centralità attribuita dai Costituenti ai partiti politici, attorno ai quali dovevano ruotare i processi di decisione, e il procedimento legislativo in particolare, in quanto essi

mine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati ad esso richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. La Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo. 7. Qualora il Governo non fornisca nei tempi stabiliti i dati e le informazioni richiesti dalla Commissione senza indicarne il motivo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il Presidente della Camera stabilisce un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea di cui all'articolo 81. Del tardivo o mancato adempimento da parte del Governo è dato conto in tale relazione. 8. Nell'esame in sede referente eccezioni pregiudiziali, sospensive o comunque volte ad impedire l'adempimento dell'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea non possono essere poste in votazione; di esse dovrà però farsi menzione nella relazione della Commissione. 9. La Commissione può nominare un Comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli. 10. Per garantire il rispetto del termine previsto dal comma 1, terzo periodo, le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore. 11. La Commissione introduce nel testo norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate. 12. Al termine della discussione la Commissione nomina un relatore, al quale conferisce il mandato di riferire sul testo da essa predisposto; nomina altresì un Comitato di nove membri, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, per la discussione davanti all'Assemblea e per il compito indicato nel comma 3 dell'articolo 86. I Gruppi dissenzienti possono designare, anche congiuntamente, relatori di minoranza. Ciascuna relazione di minoranza reca un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo. 13. Le relazioni per l'Assemblea danno conto delle risultanze dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel comma 4. 14. La relazione della maggioranza e, se presentate, quelle di minoranza sono stampate e distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione, tranne che, per urgenza, l'Assemblea deliberi un termine più breve. Qualora l'Assemblea autorizzi la relazione orale, sono stampati e distribuiti nello stesso termine il testo della Commissione e i testi alternativi eventualmente presentati dai relatori di minoranza. 15. Qualora un progetto di legge sia approvato integralmente da una Commissione permanente all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della sua relazione, la Commissione stessa può proporre all'Assemblea che si discuta sul testo del proponente adottandone la relazione». La disposizione rinvia al Capo XXXIII «Delle procedure di indagine, informazione e controllo in Commissione» e agli artt. 146 e 148, relativi, rispettivamente, all'espressione dei pareri da parte del Cnel e alla richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei Conti, sotto il profilo della procedura da seguire. L'art. 144 si occupa poi delle indagini conoscitive e l'art. 145 contempla il coinvolgimento, attraverso il governo, dell'Istat per «compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici».

costituivano il primo e fondamentale canale di partecipazione politica²⁷. Il rilievo ricevuto dall'art. 49 li rivestiva del ruolo di rappresentanti del popolo per eccellenza, chiamati a raccogliere e canalizzare gli interessi e i bisogni della collettività e ad esprimerne in modo unitario ed esclusivo la volontà. Questo disegno avrebbe mostrato i suoi limiti nell'imprevista crisi dei partiti politici, portata alla luce dalle inchieste degli anni '90 e maturata nell'approvazione della riforma elettorale del 1993, una crisi che ha portato all'attenzione l'esigenza di immaginare canali diversi e alternativi attraverso i quali realizzare le istanze partecipative nel sistema costituzionale.

3. *La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario*

Se si esaminano gli statuti delle Regioni ordinarie, nella prospettiva della partecipazione alla formazione della legge, il quadro appare più variegato. Le Regioni a statuto ordinario, infatti, hanno goduto, in generale, della stagione riformatrice successiva alla modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, e, quindi, esprimono maggiormente, a confronto con le Regioni a statuto speciale, le istanze di partecipazione e di coinvolgimento delle rispettive collettività locali ai processi di decisione.

Un'attenzione particolare alla partecipazione e agli istituti in cui è possibile attuarla si ritrova in tutti gli statuti, ad eccezione di quelli del Lazio e del Molise.

Così, ad esempio, lo Statuto della Regione Piemonte (art. 2) lega alla dimensione partecipativa l'esercizio della propria autonomia, per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alle funzioni legislativa e amministrativa e coinvolge nelle scelte legislative e di governo, attraverso la consultazione, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni e le autonomie funzionali e gli organismi della comunità regionale²⁸. Esplicitamente, poi, si prevede che le Commissioni permanenti e

²⁷ Si veda G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici – Art. 48-52*, a cura di G. PASQUINO, A. COCCIA, E. BETTINELLI, E. ROSSI, Bologna-Roma, 1992, 2 ss., 4. Sui partiti politici nel sistema costituzionale italiano si vedano tra gli altri V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66 ss.; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Nov. Dig. Disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 705 ss.; G. RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006, 981 ss.

²⁸ Art. 2 Statuto Piemonte «(Autonomia e partecipazione): 1. La Regione opera nell'ambito dei poteri riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato ed esercita la propria autonomia per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale. 2. La Regione riconosce che la partecipazione dei cittadini

speciali possano sentire, in relazione alla materia trattata, rappresentanti e dirigenti degli enti locali, così come sindacati di lavoratori, organizzazioni di categoria, associazioni, istituzioni scientifiche e culturali e altri organismi sociali²⁹.

Allo stesso modo lo Statuto della Regione Lombardia attribuisce al consiglio regionale e alla giunta il potere di consultare le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, specie se produttivi di effetti economici³⁰. Inoltre è espressamente stabilita la partecipazione degli enti locali e delle forze economiche e sociali alla formazione e attuazione delle leggi³¹.

alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini. 3. La Regione valorizza il costituirsi di ogni associazione che intende concorrere con metodo democratico alla vita della Regione e in particolare sostiene le iniziative per la realizzazione dei diritti e favorisce le forme di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali. 4. La Regione coinvolge nelle scelte legislative e di governo il sistema degli enti locali e consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni, le autonomie funzionali e gli organismi in cui si articola la comunità regionale e, quando la materia lo richieda, gli elettori della Regione secondo le forme previste dallo Statuto e dal Regolamento. 5. La Regione predispone indagini conoscitive sulle materie di sua competenza anche a mezzo di organi e strumenti di consultazione e ricerca».

²⁹ Art. 32 Statuto Piemonte «(Poteri di consultazione delle Commissioni). 1. Le Commissioni permanenti e speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali. 2. Le Commissioni possono avvalersi di esperti, entro i limiti fissati dal Regolamento o deliberati dal Consiglio regionale. 3. È esclusa in ogni caso la partecipazione e la presenza di membri estranei al Consiglio alle sedute delle Commissioni in cui si procede alla stesura e all'approvazione di documenti, relazioni e pareri¹⁴. 4. Le Commissioni possono effettuare sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti, secondo le modalità stabilite dal Regolamento».

³⁰ Art. 8 Statuto Lombardia (Partecipazione) «1. La Regione: a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative; b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche. 2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici. 3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale».

³¹ Art. 36 Statuto Lombardia «(Partecipazione al procedimento legislativo) 1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche. 2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione. 3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato».

Anche lo Statuto della Regione Veneto prevede la promozione della partecipazione di formazioni sociali, utenti e associazioni che perseguono interessi generali ai «processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative»³², affidando al regolamento del consiglio regionale la definizione delle modalità di consultazione di enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali³³.

Di rilievo è poi lo statuto della Regione Emilia Romagna, che, dopo aver promosso in generale le forme di associazione dei cittadini (artt. 7, 15.2), si impegna ad assicurare alle organizzazioni, che esprimono interessi diffusi o collettivi, il diritto «di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale», con adeguati meccanismi di consultazione³⁴. A questo scopo il successivo art. 17 istituisce una vera e propria

³² Art. 9 Statuto Veneto «(Partecipazione.) 1. La Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali. 2. La Regione, allo scopo di rendere effettiva la partecipazione, assicura il diritto di accesso e un'informazione ampia, diffusa, pluralista e neutrale in ordine alla propria attività».

³³ Art. 44 Statuto Veneto «(Funzioni delle commissioni consiliari). 1. Le commissioni esaminano preventivamente i progetti di legge e di regolamento e gli altri provvedimenti di competenza del Consiglio regionale. 2. Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le commissioni possono disporre lo svolgimento di attività conoscitive e acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale comunque utile alla loro attività. Le commissioni hanno sempre facoltà di ordinare l'esibizione di atti e documenti e di convocare, previa comunicazione alla Giunta regionale, i dirigenti regionali e gli amministratori ovvero i dirigenti degli organismi di diritto pubblico dipendenti o partecipati dalla Regione. I convocati hanno l'obbligo di fornire alle commissioni tutte le informazioni e i dati che vengono loro richiesti. I componenti delle commissioni sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. 3. Il Regolamento disciplina le modalità con le quali enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali sono consultati dalle commissioni consiliari. 4. Il Regolamento stabilisce adeguate forme di pubblicità dell'ordine del giorno e dei lavori delle commissioni».

³⁴ Art. 15 Statuto Emilia Romagna – «Diritti di partecipazione 1. La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. 2. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione. 3. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali. 4. Le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attuazione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo». In sostanza, qui viene riconosciuta la possibilità generale di un intervento al procedimento di formazione di un atto regionale, in caso di pregiudizio per i soggetti portatori di interessi diffusi o generali».

istruttoria pubblica, da attivarsi per l'adozione di atti normativi o amministrativi generali. Tale istruttoria assume le forme di un contraddittorio pubblico, aperto ad associazioni, comitati o gruppi di cittadini portatori di un interesse non individuale, e dello stesso contraddittorio dovrà dare conto il provvedimento che verrà assunto³⁵. In attuazione di questa istruttoria, l'art. 19, per rendere effettivo il diritto di partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo, affida al Consiglio la formazione di un albo generale, diviso per singole commissioni consiliari, che ricomprende tutte le associazioni di interesse generale che fanno richiesta di partecipazione al procedimento di approvazione della legge e degli indirizzi programmatici generali³⁶. Ancora, l'art. 31 pone tra i principi del regolamento consiliare, nella prospettiva della valorizzazione del ruolo delle commissioni consiliari, la realizzazione della «partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche, dal momento dell'iniziativa»³⁷.

Un riferimento espresso all'istruttoria pubblica si ritrova anche nello Statuto della Regione Basilicata, che, dopo aver introdotto all'art. 3 la previsione generale della consultazione delle rappresentanze degli interessi da parte di consiglio regionale e giunta, promuovendo la partecipazione dei cittadini «alle

³⁵ Art. 17 Statuto Emilia Romagna «(Istruttoria pubblica) 1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. 2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento. 4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento».

³⁶ Art. 19 Statuto Emilia Romagna «(Assemblea legislativa e modalità di consultazione.) 1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto. 2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale». L'art. 19.3 prevede la definizione di un protocollo di consultazione delle associazioni, cui si attengono le commissioni per lo svolgimento delle consultazioni, art. 19.4

³⁷ Art. 31.1 b) Statuto Emilia Romagna «Principi del regolamento interno: b) la valorizzazione del procedimento legislativo, del ruolo dei relatori e delle Commissioni assembleari, nella fase istruttoria e referente, per favorire la partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche, dal momento dell'iniziativa. In tale ambito il relatore è nominato non appena l'atto di iniziativa legislativa è presentato all'Assemblea e il procedimento si svolge nelle Commissioni assembleari».

scelte di pianificazione e programmazione»³⁸, stabilisce che, ai fini dell'adozione di atti amministrativi e di programmazione generali, può svolgersi una istruttoria pubblica, aperta ad «associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale»³⁹. In questo caso è previsto l'obbligo di indicare le risultanze dell'istruttoria nella motivazione dell'atto adottato. Inoltre, in base al successivo art. 20, le commissioni consiliari permanenti possono audire, nel corso del procedimento di formazione della legge, i «rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali o di altre formazioni sociali e singoli cittadini»⁴⁰.

Nello Statuto della Regione Toscana si ritrovano disposizioni volte a favorire la partecipazione «dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati», nella forma, tra le altre, dello «intervento nelle fasi formali di consultazione»⁴¹; in modo simile nello Statuto della Regione Umbria si parla di «partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali»⁴²; nello Statuto della Regio-

³⁸ Art. 3 Statuto Basilicata «(La partecipazione) 1. La Regione persegue e realizza l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini nell'esercizio dell'attività politica, legislativa, economica e sociale. 2. La Regione garantisce la più ampia comunicazione ai cittadini delle sue attività e assicura la trasparenza dell'azione amministrativa ed un'informazione ampia, diffusa, pluralista ed imparziale. 3. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi. 4. La Regione promuove la partecipazione dei cittadini, in particolare, alle scelte di pianificazione e programmazione, nonché alle scelte influenti sui diritti fondamentali della persona, sulla tutela della salute e dell'ambiente».

³⁹ Art. 16 Statuto Basilicata «(L'istruttoria pubblica) 1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. 2. Il provvedimento adottato in conclusione del procedimento è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. Il procedimento e i casi in cui può procedersi a istruttoria pubblica sono disciplinati dalla legge».

⁴⁰ Art. 30.2 Statuto Basilicata «2. Le Commissioni intervengono nel procedimento di formazione della legge e possono svolgere indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie e documenti; possono, altresì, disporre l'audizione del Presidente della Giunta o di Assessori o di Dirigenti della Regione e invitare ad un'audizione rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali o di altre formazioni sociali e singoli cittadini».

⁴¹ Art. 72.1 Statuto Toscana «(Principi) 1. La legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali. 2. La Regione, per favorire la partecipazione, garantisce politiche attive dirette alla semplicità delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi. 3. I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione».

⁴² Art. 20 Statuto Umbria «(Istituti di partecipazione.) 1. La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo

ne Marche si garantisce «la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa»⁴³, partecipazione rafforzata dal successivo art. 39, che fa riferimento al coinvolgimento di cittadini e cittadine e delle loro «formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali»⁴⁴; ancora nello Statuto della Liguria, all'art. 6 si promuove la partecipazione in generale di cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati e si valorizzano e sostengono «gli apporti propositivi alle iniziative regionali»⁴⁵.

Nello Statuto dell'Abruzzo, come già in quello emiliano, l'affermazione della partecipazione di cittadini, residenti e di soggetti sociali organizzati allo svolgimento di funzioni regionali⁴⁶ e la promozione di forme democratiche di

degli organi e delle istituzioni regionali. 2. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione. 3. La petizione consiste nel diritto, riconosciuto a tutti i cittadini, di richiedere all'Assemblea legislativa l'adozione di provvedimenti e di esporre comuni necessità. 4. La legge regionale stabilisce gli ambiti, i limiti e le modalità della partecipazione e delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate».

⁴³ Art. 2 Statuto Marche «(Europa, autonomie e formazioni sociali) 1. La Regione opera nel quadro dei principi fondamentali e delle norme dell'Unione europea perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie e la collaborazione con le altre Regioni d'Europa, garantendo altresì la propria partecipazione alla vita dell'Unione e al processo di integrazione della stessa, nel rispetto delle diverse culture. 2. La Regione si impegna a promuovere accordi e intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni e nell'interesse delle rispettive collettività. 3. Riconosce il carattere policentrico della società marchigiana ed in particolare il suo esprimersi nelle diverse articolazioni democratiche delle autonomie locali, funzionali e sociali. 4. Riconosce e pone a fondamento della propria azione lo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. 5. Garantisce la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa. 6. Valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione alla propria attività. 7. Favorisce, sulla base del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale».

⁴⁴ Art. 39 Statuto Marche «(Informazione e partecipazione) 1. La Regione predispone gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali. 2. La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale».

⁴⁵ Art. 6.2 Statuto Liguria (Partecipazione dei cittadini), si aggiunge anche «il coinvolgimento dei cittadini per l'indicazione dei candidati nella consultazione elettorale regionale». Riferimenti più generali a forme di partecipazione sono presenti anche nello Statuto della Puglia, art. 13 (Capo I Partecipazione), che garantisce modalità di coinvolgimento nelle scelte regionali di enti locali, autonomie funzionali, formazioni sociali e soggetti portatori di interessi diffusi; e nello Statuto della Calabria, che promuove la partecipazione «dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni», art. 4.1 (Partecipazione popolare), e affida alla legge la previsione di forme di consultazione di «organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse» (art. 4.2).

⁴⁶ Art. 12.2 Statuto Abruzzo «(La partecipazione). 2. La Regione riconosce e promuove la

associazionismo si accompagna all'istituzione di Albo regionale della Partecipazione, che individua le «organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi», cui viene riconosciuto «diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa»⁴⁷.

4. *La partecipazione alla formazione della legge regionale nei regolamenti dei Consigli regionali*

Spostando l'analisi sui regolamenti dei Consigli regionali, si può osservare come, anche in questo caso, sia diffusa la previsione di modalità di partecipazione o consultazione di soggetti esterni nel procedimento di formazione della legge da parte delle Commissioni consiliari.

Così è previsto nel Regolamento del Consiglio regionale Piemonte, che attribuisce alle commissioni permanenti e speciali al facoltà di sentire, in relazione alla materia trattata, rappresentanti e dirigenti di enti locali, sindacati dei lavoratori, organizzazioni di categoria, associazioni, istituzioni scientifiche e culturali e altri organismi sociali⁴⁸; anche il Regolamento del Consiglio regionale Lombardia prevede apposite audizioni delle commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, sui progetti di legge⁴⁹, stabilendo che delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni le commissioni «si avvalgono, ai

partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche».

⁴⁷ Art. 12.3 Statuto Abruzzo «3. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa. A tal fine la legge regionale istituisce e disciplina l'Albo Regionale della Partecipazione, prevede l'istituzione di Consulte Tematiche costituite dai soggetti iscritti all'Albo ed individua e disciplina ulteriori meccanismi di consultazione».

⁴⁸ Art. 41.1 Regolamento Consiglio Piemonte «(Le consultazioni) 1. Le Commissioni permanenti e speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli Enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali. Quando esse deliberano in tal senso, ne fanno richiesta al Presidente del Consiglio. Nel corso delle consultazioni i Consiglieri possono richiedere chiarimenti ai consultati».

⁴⁹ Art. 44.1 Regolamento del Consiglio regionale Lombardia «(Forme di partecipazione al procedimento legislativo ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto) 1. Le commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, procedono alle audizioni sui progetti di legge ad esse assegnati secondo le modalità e i criteri indicati nel presente articolo».

fini dell'istruttoria legislativa»⁵⁰; allo stesso modo il Regolamento del Consiglio regionale Veneto garantisce la partecipazione di tutti i cittadini, singoli e associati, all'esercizio della funzione legislativa, di programmazione e amministrativa di carattere generale, con riferimento a progetti di legge e regolamenti regionali, a proposte di piani e progetti regionali e a proposte di provvedimenti amministrativi generali⁵¹ e specifica, tra le modalità della partecipazione, la presentazione di pareri e proposte di modifica «per collaborare alla formazione di provvedimenti legislativi», la consultazione di «enti, associazioni e organizzazioni in tutti gli altri casi in cui è prevista come obbligatoria dalla legge regionale» e di «cittadini, singoli o associati tutte le volte» che le commissioni consiliari lo ritengano utile per acquisire ulteriori elementi⁵².

In termini più specifici si esprime il Regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, che dichiaratamente si impegna a favorire «la partecipazione dei cittadini e della collettività regionale all'attività istituzionale, al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici»⁵³.

⁵⁰ Art. 44.1 Regolamento del Consiglio regionale Lombardia «Le commissioni si avvalgono, ai fini dell'istruttoria legislativa, delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni, garantendo a tutti i propri componenti, alla Giunta regionale e ai partecipanti la conoscenza delle stesse». Nel comma 3 il Regolamento indica i criteri per individuare i soggetti da consultare: «a) rappresentatività; b) radicamento sul territorio; c) diretto interesse al provvedimento; d) utilità dell'audizione per il compimento dell'istruttoria legislativa». La ricca attività conoscitiva nell'istruttoria legislativa comprende poi il Consiglio delle Autonomie Locali (artt. 44 bis e ter), altri organismi esterni al Consiglio regionale (art. 44 quater) e i rappresentanti degli Enti (art. 45).

⁵¹ Art. 55 Regolamento Consiglio regionale Veneto «(Oggetto della partecipazione). 1. In attuazione degli articoli 9, 21 e 44 dello Statuto, il Consiglio regionale garantisce la partecipazione di tutti i cittadini, singoli e associati, all'esercizio della funzione legislativa, di programmazione e amministrativa di carattere generale della Regione. 2. La partecipazione ai processi di determinazione delle scelte legislative e amministrative ha per oggetto, in particolare: a) i progetti di legge e di regolamento regionali; b) le proposte di piani e programmi regionali; c) le proposte di provvedimenti amministrativi di carattere generale».

⁵² Art. 57 Regolamento Consiglio regionale Veneto «(Modalità della partecipazione). 1. La partecipazione dei cittadini singoli e associati, fermo restando il potere di iniziativa popolare per leggi e regolamenti di cui all'articolo 20 dello Statuto, disciplinato con legge regionale, si esplica mediante: a) la presentazione da parte dei cittadini, singoli o associati, di pareri e proposte di modifica, per collaborare alla formazione di provvedimenti legislativi; b) la consultazione obbligatoria dei soggetti che si siano avvalsi del diritto di cui alla lettera a), allorché ne faccia richiesta un numero di componenti la competente commissione consiliare che rappresentino un quarto dei voti attribuiti in commissione; c) la consultazione di enti, associazioni e organizzazioni in tutti gli altri casi in cui è prevista come obbligatoria dalla legge regionale; d) la consultazione di cittadini, singoli o associati tutte le volte in cui è ritenuta opportuna dalle commissioni consiliari, al fine di acquisire elementi utili alle loro attività». Il successivo art. 58.1 specifica le forme di consultazione: audizione diretta, invito ad esprimere pareri o proposte scritte, forum e altre forme di e-democracy.

⁵³ Art. 40.1 Regolamento del Consiglio regionale Emilia Romagna «(Informazione e promozione della partecipazione) 1. L'Assemblea legislativa promuove l'informazione, la conoscenza e la trasparenza delle procedure e degli atti regionali di sua competenza e opera per favorire la

All'Ufficio di presidenza è demandato il compito di compilare l'albo generale delle associazioni, in attuazione dello Statuto (art. 19), da aggiornare periodicamente, albo che individua gli enti, gli organismi e le associazioni che possono inviare osservazioni, proposte e richieste ai audizione alle commissioni consiliari, sulla base delle relative competenze⁵⁴.

Una partecipazione alla fase dell'istruttoria legislativa è poi prevista nel Regolamento del Consiglio regionale della Toscana, che attribuisce alle commissioni consiliari il potere di effettuare consultazioni volte ad acquisire «osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente»⁵⁵. I soggetti consultabili comprendono le assemblee rappresentative degli enti locali, singoli enti locali, comunità di cittadini e di residenti, enti e organismi pubblici e privati, associazioni di categoria ed esperti⁵⁶. Così anche il Regolamento del Consiglio regionale delle Marche, il cui art. 97.1 prevede la partecipazione all'attività delle commissioni di cittadini e loro associazioni riguardo a «proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo assegnate al loro esame o comunque su questioni di particolare interesse sulle quali debbano svolgere un'attività istruttoria»⁵⁷. Rilevante è l'ampiezza dell'elenco dei soggetti consultabili: rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, personale dell'amministrazione regionale, di enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati, di

partecipazione dei cittadini e della collettività regionale all'attività istituzionale, al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici».

⁵⁴ Art. 42.3 Regolamento del Consiglio regionale Veneto «(Modalità di consultazione delle Commissioni assembleari.) 3. Enti, organismi e associazioni possono far pervenire osservazioni, proposte e richieste di essere ascoltati su temi attinenti alle competenze della Regione, che sono esaminate dalle relative commissioni». L'art. 43 prevede la facoltà per le commissioni di svolgere udienze conoscitive e l'art. 44 inserisce la possibilità di audizioni di rappresentanti di enti, associazioni o persone competenti in riferimento alla materia trattata.

⁵⁵ Art. 52.1 Regolamento Consiglio regionale Toscana «(Consultazioni) 1. Le commissioni, al fine di promuovere, secondo i principi dell'articolo 3 dello Statuto, la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria di atti normativi e di programmazione, possono effettuare e consultazioni finalizzate ad acquisire osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente».

⁵⁶ Art. 52.1 Regolamento Consiglio regionale Toscana «2. Alle consultazioni possono essere invitati le associazioni rappresentative degli enti locali e alcuni o singoli enti locali per acquisire osservazioni e proposte su atti di loro specifico interesse per i quali non è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali, nonché comunità di cittadini e di residenti, enti e organismi pubblici e privati, associazioni di categoria ed esperti».

⁵⁷ Art. 97.1 Regolamento Consiglio regionale Marche «(Consultazione e partecipazione all'attività delle Commissioni) 1. Le Commissioni favoriscono la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni in relazione alle proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo assegnate al loro esame o comunque su questioni di particolare interesse sulle quali debbano svolgere un'attività istruttoria».

società partecipate dalla Regione o di altre amministrazioni,⁵⁸ soggetti che possono anche, di loro iniziativa, fornire alle commissioni consiliari informazioni, documenti, pareri, osservazioni e proposte o chiedere di essere convocati per una audizione.

Una partecipazione espressa alla fase istruttoria dell'esame dei progetti di legge nelle commissioni consiliari si legge ancora nel Regolamento del Consiglio regionale della Liguria, in riferimento ad organismi territoriali, economici, sociali⁵⁹; nel Regolamento del Consiglio regionale del Lazio, per l'esame preventivo delle proposte assegnate, riguardo ai rappresentanti degli enti locali, dei sindacati dei lavoratori, degli organismi sociali, dei dirigenti responsabili di enti strumentali, di aziende dipendenti dalla Regione, dei dirigenti dei dipartimenti della Regione, con la previsione che i relativi pareri, osservazioni e proposte siano trasmessi dalle commissioni all'assemblea, insieme a quelli delle commissioni⁶⁰; e nel Regolamento del Consiglio regionale della Basilicata, per progetti di legge o di regolamento o atti amministrativi in riferimento alle «rappresentanze della società civile»⁶¹.

⁵⁸ Art. 97.2 e 3 Regolamento Consiglio regionale Marche «2. A tale scopo possono procedere ad audizioni di: rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, personale dell'amministrazione regionale, di enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati, di società partecipate dalla Regione o di altre amministrazioni. 3. I soggetti di cui al comma 2 possono far pervenire in ogni momento alle Commissioni informazioni, documenti, pareri, osservazioni, proposte su temi attinenti alle loro competenze, che sono dalle stesse esaminate, ovvero chiedere di essere convocati in audizione».

⁵⁹ Art. 87.1 Regolamento Consiglio regionale Liguria «(Consultazioni) 1. Nell'esame di progetti di legge o degli altri provvedimenti ovvero nella predisposizione delle relazioni di cui all'articolo 92 può avere luogo una fase istruttoria, attraverso consultazioni da parte delle Commissioni dirette a conoscere le posizioni degli organismi territoriali, economici, sociali. Sulle consultazioni decide la Commissione a maggioranza dei presenti; vengono, invece, senz'altro effettuate a seguito di richiesta motivata, in relazione all'argomento in esame, da parte di un numero di Commissari in grado di esprimere un terzo dei Consiglieri regionali».

⁶⁰ Art. 60. Regolamento Consiglio regionale Lazio «(Audizioni in Commissione consiliare) 1. Le Commissioni consiliari, per l'esame preventivo delle proposte ad esse assegnate, possono avvalersi della consultazione o partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, dei sindacati dei lavoratori, degli organismi sociali che possono avervi interesse, dei dirigenti responsabili di enti strumentali, di aziende dipendenti dalla Regione, dei dirigenti dei dipartimenti della Regione»; 2. Ciascun consigliere, per l'esame preventivo delle proposte assegnate e in relazione a fatti ed eventi di particolare rilevanza, può chiedere all'Ufficio di Presidenza della Commissione consiliare competente di cui fa parte l'audizione dei soggetti di cui al comma 1»; 4. La Commissione consiliare formula i propri pareri, le proprie osservazioni e proposte conclusive e le rimette all'Aula insieme ai pareri, alle proposte ed alle osservazioni formulate dai soggetti di cui ai commi 1 e 2 che hanno partecipato alle audizioni».

⁶¹ Art. 29.1 Regolamento Consiglio regionale Basilicata «(Consultazione per le Commissioni) 1. Le Commissioni consiliari, in relazione ai singoli progetti di legge o di regolamento o ad atti amministrativi in esame, stabiliscono i modi ed i tempi della consultazione delle rappresentanze della società civile, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio».

In termini più generali si esprime il Regolamento del Consiglio regionale dell'Abruzzo, prevedendo la possibilità che delegazioni di organi di associazioni sindacali o di categoria o rappresentanze di enti o persone giuridiche possano chiedere al presidente del Consiglio regionale di essere sentite «su materie di competenza del Consiglio»⁶²; quello della Campania, che si limita a disporre la promozione di idonee forme di consultazione «come strumento di miglioramento della qualità normativa»⁶³; quello della Puglia, che sottopone ad un'apposita richiesta al presidente del Consiglio regionale la possibilità per la commissione di ascoltare i rappresentanti delle province e dei comuni, insieme ad organi e associazioni a carattere regionale esterni al Consiglio o singoli esperti della materia trattata⁶⁴; e, infine, quello della Calabria, che parla di audizione eseguite dalle commissioni, anche «in considerazione le richieste di consultazione avanzate dagli Enti locali e dalla diverse articolazioni della società civile»⁶⁵.

Da questa indagine sugli Statuti e sui Regolamenti dei Consigli regionali è possibile, in sostanza, ricavarne la grande centralità degli istituti di partecipazione ai processi di decisione, e al procedimento legislativo in particolare, all'interno del nuovo impianto dell'autonomia regionale, disegnato dalla riforma costituzionale del 2001. Un impianto che trova i propri elementi strutturali nel coinvolgimento delle comunità locali, quali enti esponenziali e rappresentativi dei relativi interessi, nella valorizzazione del loro apporto ai diversi livelli di governo, sulla base del principio di sussidiarietà. Questa prospettiva, seppur limitata all'ingresso di interessi professionali e tecnici, era già stata colta dal legislatore statutario siciliano, che, per primo, ha aperto il procedimento di formazione della legge

⁶² Art. 148.1 Regolamento Consiglio regionale Abruzzo «(Delle delegazioni) 1. Le delegazioni che siano espressione di organi di associazioni sindacali o di categoria o, comunque, rappresentanze di Enti o persone giuridiche, possono rivolgere richiesta al Presidente per essere sentite su materie di competenza del Consiglio». È lo Statuto (art. 23.3), diversamente, a stabilire che le commissioni possono disporre l'audizione di rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, professionali o di altre formazioni sociali.

⁶³ Art. 88. Regolamento Consiglio regionale Campania «(Consultazioni) 1. La Regione Campania promuove idonee forme di consultazione come strumento di miglioramento della qualità normativa, secondo i principi di partecipazione sanciti nello Statuto».

⁶⁴ Art. 24 Regolamento Consiglio regionale Puglia «(Richiesta o proposta di ascolto) Ove una Commissione deliberi di ascoltare, per le materie di sua competenza, i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione od organi e associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio o singoli esperti sulla materia, ne deve fare richiesta al Presidente del Consiglio. Analoga richiesta può essere fatta dalla Giunta. Il Presidente del Consiglio, sentita la Giunta, ha, a sua volta, facoltà di proporre alla Commissione di ascoltare, su materie di loro competenza i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione o di organi di associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio che ne abbiano fatto richiesta allo stesso Presidente del Consiglio. In tal caso, la Commissione interessata delibera sulla proposta del Presidente del Consiglio».

⁶⁵ Art. 117.2 Regolamento Consiglio regionale Calabria «(Consultazioni) 2. Le Commissioni prendono altresì in considerazione le richieste di consultazione avanzate dagli Enti locali e dalla diverse articolazioni della società civile».

alle istanze partecipative, anticipando il percorso che il revisore costituzionale avrebbe seguito più di cinquanta anni dopo.

5. *L'intervento del giudice costituzionale sul profilo della partecipazione al procedimento di formazione della legge*

L'attenzione al profilo della partecipazione di istanze e interessi ai procedimenti di decisione è emersa anche nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, si considerano di rilievo due pronunce: la sentenza n. 379 del 2004 e la sentenza n. 235 del 2018.

5.1. *La sentenza n. 379 del 2004*

Nella prima decisione oggetto del controllo della Corte Costituzionale era lo Statuto della Regione Emilia Romagna, approvato nel 2004. Diversi erano i profili censurati⁶⁶, relativi al riconoscimento del diritto di voto agli immigrati residenti e più in generale ai diritti di partecipazione per tutti i residenti nel territorio regionale (art. 2.1 f) e art. 15.1 delibera statutaria); all'attribuzione alla regione, nelle materie di propria competenza, del potere di dare esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato (art. 13.1 a) delibera statutaria); ancora alla previsione di una istruttoria «in forma di contraddittorio pubblico» (art. 17 delibera statutaria); al diritto di partecipazione al procedimento legislativo per tutte le associazioni che lo richiedessero (art. 19 delibera statutaria); all'affidamento di funzioni agli enti locali, sulla base dell'art. 118 Cost. (art. 24.4 delibera statutaria); all'individuazione delle funzioni della città metropolitana di Bologna (art. 26.3 delibera statutaria); al potere dell'Assemblea di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente della regione (art. 28.2 delibera statutaria); alla introduzione di un regime di incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale (art. 45.2 delibera statutaria); all'attribuzione alla giunta del potere di disciplinare l'esecuzione dei regolamenti comunitari «nei limiti stabiliti dalla legge regionale» (art. 49.2 delibera statutaria) e, infine, all'assegnazione alla regione del potere di regolamentari il rapporto di lavoro del personale regionale (art. 62.3 delibera statutaria)⁶⁷.

⁶⁶ Si trattava degli articoli 2, comma 1, lettera f); 15, comma 1; 13, comma 1, lettera a); 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, per violazione degli articoli 1; 3; 48; 49; 97; 114; 123; 117, secondo comma, lettere a), f), l), p); 117, terzo comma; 117, quinto comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 118, primo e secondo comma; 121, secondo comma; 122, primo comma; 123; 126; 138 della Costituzione, Cons. dir. 1.

⁶⁷ Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 1.

In riferimento all'aspetto della partecipazione, le disposizioni di interesse dello Statuto emiliano sono l'art. 17 e l'art. 19.

L'art. 17 stabilisce la possibilità di svolgere un'istruttoria pubblica in vista dell'approvazione del provvedimento finale nei procedimenti volti alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale. Il Governo sosteneva che tale integrazione della procedura producesse una violazione dei «canoni di buona amministrazione», per gli atti amministrativi, e della «riserva del potere legislativo» del Consiglio regionale, per gli atti legislativi.

A riguardo, la Corte chiarisce che l'inserimento della fase istruttoria designata dalla Statuto costituisce esempio di «istituti già sperimentati e funzionanti, anche il alcune democrazie contemporanee»⁶⁸, istituti che, lungi dall'*espropriare* gli organi legislativi del loro potere o dall'*ostacolare* o *ritardare* l'attività degli organi della pubblica amministrazione, hanno l'obiettivo di «migliorare» e «rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»⁶⁹. La partecipazione di questi soggetti si pone, quindi, nelle parole della Corte, come strumento di trasparenza dei procedimenti di decisione e come garanzia di maggiore efficienza. Ciò trova conferma nel fatto che la stessa disposizione dello Statuto mira ad assicurare questo effetto, affidando al legislatore regionale la disciplina delle «modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento»⁷⁰. In sostanza, la dimensione plurale della società democratica sembra richiedere che i processi di decisione, per essere aderenti alle esigenze e ai bisogni che essa esprime, siano arricchiti dell'apporto di soggetti e organismi ulteriori rispetto ai titolari della rappresentanza politica, senza che ciò possa in alcun modo compromettere il ruolo centrale che i partiti posseggono. La loro centralità nel percorso della decisione politica, riconosciuta dall'art. 49 Cost., non solo non viene messa in discussione dalla disposizione statutaria emiliana, ma può ricevere beneficio dalla consultazione di «soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti»⁷¹. Nessun danno, dunque, per la «riserva di potere legislativo del Consiglio regionale o per il principio di buona amministrazione per gli atti amministrativi», che, secondo la Corte, sono garantiti dalla previsione di un'apposita legge regionale, cui viene affidata, come detto, la disciplina delle «modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento» e la definizione di precisi tempi del suo svolgimento e della sua conclusione⁷². La Corte chiarisce anche che non vi è divieto per il legislatore

⁶⁸ Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 5.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

statutario di prevedere una motivazione del provvedimento adottato in relazione allo svolgimento dell'istruttoria e ai suoi atti; e ciò perché da un lato la legge n. 241 del 1990, invocata dal Governo ricorrente, all'art. 3.2 «non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi»; e dall'altro lato la previsione della motivazione di atti sia legislativi che amministrativi generali è «da regola nell'ordinamento comunitario», alla quale la Regione Emilia Romagna ha deciso di adeguarsi⁷³.

Questo passaggio, relativo alla motivazione degli atti di natura normativa, può richiamare la fondamentale funzione che la motivazione svolge in un contesto democratico: rendere, infatti, conoscibili i presupposti e le ragioni della decisione politica accresce il legame tra l'istituzione politica e la società, rafforza la legittimazione delle sue deliberazioni e può contribuire a ridurre quel distacco sempre più profondo tra i cittadini e la politica.

In riferimento all'art. 19, le censure mosse dal Governo investivano le modalità di consultazione, da parte degli organi consiliari, di «soggetti associativi», portatori di interessi generali, i quali avessero fatto esplicita richiesta di partecipare a «fasi preliminari del procedimento legislativo» e alla «definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali»⁷⁴. In particolare, una tale previsione secondo il Governo si poneva in contrasto con l'autonomia del Consiglio regionale, sancita dall'art. 121 Cost.; con il principio di coerenza, riconducibile all'art. 3 Cost., poiché questa forma partecipativa risultava non congruente con l'impianto rappresentativo del sistema delineato dallo Statuto regionale; e, infine, con le modalità di esercizio della sovranità popolare, che vedono i partiti politici quali essenziali canali della partecipazione e primi e unici attori nel funzionamento delle assemblee legislative⁷⁵.

Anche in questo caso la Corte ritiene infondate le doglianze del Governo ed afferma, diversamente, che i «rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile» appartengono da tempo all'esperienza regionale italiana. La disposizione censurata dà una forma definita e «trasparente» a questa variegata gamma di relazioni, con il chiaro obiettivo di renderle stabili ed utili alla definizione dell'atto legislativo. In alcun modo ciò può ledere l'autonomia degli organi rappresentativi, né tantomeno il ruolo delle formazioni politiche che in queste operano⁷⁶.

Lo scopo della disposizione statutaria, per la Corte, è solo quello di definire i percorsi procedurali attraverso i quali gli organi consiliari possono avvalersi dell'apporto di «organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale»; un apporto che appare importante nel processo di decisione e

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 1.

⁷⁶ Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 6.

che va assicurato «in termini più sostanziali che nel passato»⁷⁷. Le modalità previste dalla disposizione statutaria, la formazione di un apposito albo e la definizione di un «protocollo di consultazione», costituiscono poi garanzia sufficiente che la «funzionalità delle istituzioni regionali» non risulterà compromessa e che la consultazione verrà modulata nel rispetto della loro piena efficienza.

Si ricava, dunque, come il giudice costituzionale intenda valorizzare profondamente l'importanza della dimensione partecipativa, che appare di particolare rilievo a livello regionale, quel livello che nel 2001 aveva ricevuto un forte rilancio con la riforma del titolo V della Costituzione e che nel 2004, anno della sentenza n. 379, cercava di consolidarsi attraverso la stagione dei nuovi statuti regionali. In questo contesto, la dimensione partecipativa sembra configurarsi come fattezze della nuova identità dell'autonomia regionale, modellata sul rafforzamento del legame tra l'ente regione e la sua comunità politica e sulla formalizzazione di canali di consultazione e partecipazione che rendano viva questa autonomia e la mantengano vitale nel tempo. Questo legame, inoltre, non sostituisce ma si affianca a quello, più risalente e *ordinario*, dato dalla rappresentanza politica affidata ai partiti, legame che, anzi, può ricevere dall'apporto partecipativo rinnovato vigore.

5.2. La sentenza n. 235 del 2018

La decisione n. 235 del 2018⁷⁸ trae origine dall'impugnazione, da parte del Governo, dell'art. 7.2, 5 e 12 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017⁷⁹, nella parte in cui estendeva lo svolgimento del dibattito pubblico, per opere, progetti o interventi di particolare impatto per la comunità regionale, anche alle opere di rilievo nazionale⁸⁰.

Va premesso che l'istituto del dibattito pubblico⁸¹ ha assunto, in tempi recenti, una crescente centralità nell'ordinamento italiano. È stata la Regione Toscana la prima a dotarsi di un'apposita legge a riguardo, la l. r. n. 69 del 2007⁸²,

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235.

⁷⁹ L. r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28 «Legge sulla partecipazione».

⁸⁰ Le opere interessate riguardavano l'ambito ambientale, paesaggistico, sociale, territoriale, culturale ed economico, Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 1.

⁸¹ Sul complesso tema del dibattito pubblico si richiamano, tra gli altri, A. AVERARDI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici – L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2016, 536 ss., C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, in *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà*, a cura di R. BALDUZZI, R. LOMBARDI, Pisa, 2018, 125 ss., A. PIZZOROLLI, *L'istituto del "dibattito pubblico" sulle grandi opere*, in *Rass. parl.*, 2018, 455 ss.

⁸² L. r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

poi sostituita dalla l. r. n. 6 del 2013⁸³ «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

A questo primo intervento normativo ha fatto seguito la l. r. Emilia Romagna n. 3 del 2010⁸⁴, che è stata abrogata dalla successiva l. r. n. 15 del 2018 «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche»⁸⁵, la l. r. Marche n. 31 del 2020 «Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche»⁸⁶ e la l. r. Puglia n. 28 del 2017 «Legge sulla partecipazione»⁸⁷. Va anche aggiunto che previsioni relativi agli istituti di partecipazione in generale si ritrovano negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, ad eccezione di Lazio e Molise, come già evidenziato.

A livello nazionale l'istituto del dibattito pubblico ha trovato ingresso nell'ordinamento con il Dlgs 18/4/2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»⁸⁸

⁸³ L. r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46 «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali». La legge del 2007 era stata configurata come “legge a tempo”, nel senso che prevedeva la propria abrogazione al 31 dicembre 2012, termine poi prorogato al 31 marzo 2013 dalla l. r. n. 72 del 2021. In sostanza, il Consiglio regionale, entro la data indicata, avrebbe dovuto compiere una valutazione del funzionamento e della diffusione delle procedure di partecipazione previste, verificando la possibilità di eventuali modifiche volte a migliorarle. Ciò è avvenuto con la legge n. 46 del 2013, si veda V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio Aic*, 10, 2013.

⁸⁴ L. r. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3 «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

⁸⁵ L. r. Emilia Romagna 22 ottobre 2018, n. 15.

⁸⁶ L. r. Marche 23 luglio 2020, n. 21.

⁸⁷ L. r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28. Per un'analisi delle legislazione regionale in materia di dibattito pubblico si veda P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2020, 679 ss., spec. 682 ss., che evidenzia come anche in altre regioni vi siano leggi che richiamano istituti di partecipazione, come la l. r. Umbria n. 14 del 2018, la l. Prov. Aut. Trento n. 3 del 2006 e la l. Prov. Auto. Bolzano n. 22 del 2018, 684.

⁸⁸ Art. 22, Dlgs n. 50 del 2016 «**(Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico)** 1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità

e con il successivo Dpcm di attuazione 10/5/2018, n. 78 «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico»⁸⁹.

In riferimento alla l. r. Puglia del 2018, la previsione dell'art. 7, secondo il Governo ricorrente, era in contrasto con l'art. 117.2 m) Cost., poiché l'intervento regionale nella realizzazione di opere pubbliche era suscettibile di incidere sui livelli essenziali delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali, affidati alla potestà esclusiva dello Stato; era in contrasto con l'art. 117.3 Cost., riguardo ai principi stabiliti dalla legge statale (l. 23/8/2004, n. 239 «Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia»), in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; con l'art. 118 Cost., perché interferiva con la disciplina del procedimento di dibattito pubblico per opere di competenza statale; e con l'art. 97.1 Cost., per l'aggravio che lo svolgimento del dibattito pubblico regionale avrebbe arrecato al buon andamento della pubblica amministrazione⁹⁰.

La Corte ritiene fondate le censure sollevate riguardo all'art. 7.2 e 5 della legge regionale⁹¹, riconoscendo che la disciplina introdotta era effettivamente riferita, per «la sua ampiezza e genericità»⁹² non solo alle opere regionali ma anche a quelle di rilievo nazionale e ne era prova l'elencazione esplicita al comma 5 di quelle su cui la regione doveva esprimersi⁹³.

Tuttavia, anche in questo caso, si può cogliere nelle parole della Corte la volontà di valorizzare la partecipazione ai procedimenti di decisione, nella forma

di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. 3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

⁸⁹ Il primo caso di applicazione dell'istituto del dibattito pubblico per le opere del PNRR è stata la realizzazione della circonvallazione ferroviaria di Trento (prevista dall'art. 44 del DL 31/5/2021 n. 77, «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»), la cui procedura si è chiusa nel febbraio 2022.

⁹⁰ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 1.

⁹¹ Non fondata è, invece, la censura relativa all'art. 7.12, Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 9.

⁹² Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 2.

⁹³ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 4, 5, 8.

del dibattito pubblico, poiché questa da «garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale» un dibattito che viene configurato come «fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello»⁹⁴.

Questo aspetto viene, poi, ulteriormente sviluppato dal giudice costituzionale, nel considerare il dibattito pubblico come «strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto»⁹⁵. Uno strumento che la Corte qualifica come «fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione»; e che ritiene «prezioso» nella dinamica della «democrazia partecipativa», poiché mira ad *alimentare* il dialogo tra interessi diversi, in modo da aprire alla possibilità di altre, eventuali «soluzioni progettuali più soddisfacenti» e in modo da comporre in via preventiva i *potenziali conflitti* che potrebbero sorgere, rendendo i provvedimenti inefficaci e inattuati⁹⁶.

Anche riguardo al dibattito pubblico, dunque, si ricava la conferma dell'importanza della partecipazione degli interessi, il cui coinvolgimento diventa necessario per rendere virtuoso il procedimento di decisione e per assicurare concreta attuazione agli atti che ne sono esito.

6. *Considerazioni conclusive*

L'esigenza di garantire la dimensione partecipativa nei processi di decisione pubblica, come si è visto nelle pagine precedenti, ha trovato spazio a livello regionale, pur se con accenti diversi, negli Statuti ordinari e nei Regolamenti dei Consigli regionali; minore è stata l'attenzione nel caso degli Statuti speciali, con l'unica eccezione dello Statuto siciliano, riguardo al procedimento legislativo. A livello statale, come visto, nulla si riscontra nei regolamenti delle Camere e solo di recente è stata introdotta una disciplina generale del dibattito pubblico nel Codice dei contratti pubblici del 2016.

Appare evidente che modellare il procedimento di formazione della legge

⁹⁴ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 4.

⁹⁵ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 6.1. Qui la Corte riprende la definizione contenuta nel parere del Consiglio di Stato espresso sullo schema del Dlgs n. 450 del 2016.

⁹⁶ Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 6.1.

anche sul coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi generali e diffusi⁹⁷ significa aprire il momento di costruzione della decisione politica alla collettività, ben oltre i confini dell'istituto del dibattito pubblico, limitato, per sua natura, alle opere pubbliche, e anche oltre il ruolo consolidato dei partiti politici, per lungo tempo considerati terminali unici di quegli interessi.

In questa prospettiva, le previsioni dell'art. 12.3 dello Statuto siciliano, come già ricordato, può essere ricollegata alla dimensione più ampia della partecipazione, come tracciata dall'art. 3.2 della Costituzione repubblicana, che si attua nell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il senso di questa formulazione⁹⁸ è stato esplicitato, in prevalenza, riconducendo la partecipazione politica al solo canale dei partiti, ovvero immaginando che il principio di partecipazione politica dell'art. 3.2 trovasse la sua unica o prevalente forma nell'associazione partitica, oggetto, come è noto, di un'apposita previsione costituzionale, l'art. 49⁹⁹.

Ma proprio la crisi, ormai risalente, dei partiti politici e la loro difficoltà di farsi reali portatori della complessità e della varietà delle istanze della società contemporanea¹⁰⁰, interroga e richiede di individuare percorsi di partecipazione politica diversi e più efficaci, che siano in grado di recuperare lo scollamento tra formazioni politiche e collettività, scollamento che si riflette sul rapporto tra Istituzioni e cittadini. Si fa, dunque, strada l'esigenza di riempire di un significato nuovo la partecipazione politica, liberandola dalla «incorporazione nei partiti»¹⁰¹ e restituendole una natura autonoma.

Una nuova declinazione della partecipazione politica si affianca, così, ad altri

⁹⁷ Su questo profilo si veda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive», Firenze, 2-3 aprile 2009, che ritiene vi siano «significativi incroci» tra partecipazione e sussidiarietà (9), riconoscendo nell'art. 118 Cost. un principio di natura generale, che *adombra* «la partecipazione, come ulteriore principio che vincola tutte le istituzioni e coinvolge soprattutto i cittadini singoli», 9.

⁹⁸ Si veda A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, che evidenzia come i giuristi si siano lasciati (più) attrarre dall'eguaglianza sostanziale, *riducendo* «la partecipazione (...) a un riflesso automatico o a un corollario di quest'ultima».

⁹⁹ Ancora A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, ricorda che tale conclusione fu oggetto di un concorde orientamento in sede di Assemblea Costituente, che prospettò un *legame indissolubile* tra democrazia e partiti, insieme all'impossibilità di assicurare la partecipazione politica «se non per il tramite dei partiti medesimi». Riguardo ai lavori dell'Assemblea Costituente, P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, 32, 2020, 138 ss., ricorda come nel progetto di Costituzione della Commissione dei Settantacinque la formulazione ora collocata nella parte finale del comma 2 dell'art. 3 «la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», era, invece, inserita nell'art. 1, dopo l'affermazione della carattere democratico della Repubblica, 143.

¹⁰⁰ A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, parla di partiti «divenuti organi di deformazione più che di ricezione delle richieste sociali».

¹⁰¹ A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 12.

strumenti, quali il potenziamento degli istituti di democrazia diretta o la ricerca di formule di democrazia diverse e sussidiarie rispetto a quella rappresentativa, come la democrazia deliberativa e quella partecipativa¹⁰², che possano colmarne le mancanze e provare a rimediarne i difetti¹⁰³.

Sotto questo aspetto, se i partiti non sono più in grado di assorbire tutte le domande che provengono dalla complessità sociale, la decisione politica, assunta sulla base di ciò che essi esprimono può vedere intaccata la sua legittimazione, proprio perché difetta sotto il profilo dell'inclusività e della completezza¹⁰⁴. Diviene, allora, necessario *compensare* questa incompletezza, configurando modalità di accesso degli interessi rimasti esclusi.

Qui, l'ingresso delle istanze, nel processo di formazione della decisione, nelle tipologie prospettate ad esempio dall'art. 12.3 dello Statuto siciliano, può contribuire a rendere la prima più rispondente e più vicina alla comunità e, per questo, più accettata e legittimata. E la scelta partecipativa può, in definitiva, rappresentare una via per realizzare una «democratizzazione» della stessa democrazia¹⁰⁵, per rafforzarne principi e fondamenti e per difenderla dalle sempre più diffuse derive autoritarie di questo tempo così difficile ed incerto.

¹⁰² Ancora A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 13, riscontra il positivo inserimento negli statuti delle regioni ordinarie di disposizioni volte a garantire la partecipazione di una pluralità di soggetti alla determinazione della politica regionale. Se, invece, si tratta di confermare la centralità dei partiti nella gestione della partecipazione politica, l'A. ritiene necessario incidere sulla loro organizzazione interna e sul metodo democratico che dovrebbe connotarla, 13.

¹⁰³ P. MEZZANOTTE, *Principio democratico*, cit., 149 ritiene che «l'emersione degli interessi meno visibili o meno forti sarebbe in grado di compensare quel distanziamento tra istituzioni e realtà sociale che accompagna le difficoltà del sistema rappresentativo».

¹⁰⁴ P. MEZZANOTTE, *Principio democratico*, 141 ss., spec. 144 parla di *sfrangiamento* della sovranità, in «modalità espressive differenziate».

¹⁰⁵ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 3, si veda anche U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011 e A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su «Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi», Perugia, 11-12 marzo 2010.

Abstract

La partecipazione degli interessi ai processi di decisione politica e al procedimento di formazione della legge rappresenta un importante strumento per rendere la decisione efficace e rispettata. Istituti partecipativi sono previsti in forme diverse dai regolamenti dei Consigli regionali. Diversamente per la Sicilia vi è un'apposita previsione inserita nello Statuto, l'art. 12.3, che prevede che «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali». L'importanza dell'apporto di soggetti che esprimono gli interessi della comunità è stata anche oggetto di pronunce della Corte Costituzionale in due decisioni del 2004 e del 2018, che ne hanno evidenziato il valore per una società democratica.

The participation of interests and requests in the legislative procedure in the Statute of the Region of Sicily

The participation of interests in the political decision-making process and in the law-making process is an important tool for making the decision effective and respected. Participatory institutions are provided for in forms other than the regulations of the Regional Councils. Unlike for Sicily, there is a special provision included in the Statute, Art. 12.3, which provides that «Draft laws are drawn up by the Commissions of the Regional Assembly with the participation of representatives of professional interests and regional technical bodies». The importance of the contribution of subjects expressing the interests of the community was also the subject of rulings by the Constitutional Court in two decisions of 2004 and 2018, which highlighted its value for a democratic society.

Il fallimento dell'esperienza della specialità siciliana e le condizioni della sua prosecuzione*

di Simone Pajno

SOMMARIO: 1. Specialità, identità e sviluppo. - 2. Qualche esempio di autoreferenzialità dell'autonomia siciliana. - 3. Come le istituzioni regionali "utilizzano" l'autonomia. - 4. Il problema della irresponsabilità fiscale. - 5. Regioni speciali, autogoverno e Titolo V. - 6. Il senso della specialità, oggi. Il ruolo dalla revisione statutaria.

1. *Specialità, identità e sviluppo*

Le ragioni che hanno dato luogo alle esperienze della specialità nell'ordinamento repubblicano italiano non sono agevolmente riconducibili ad una matrice unitaria. Se nelle Regioni del nord si è fatto leva soprattutto sulla caratteristica della transfrontalierità e – in particolare modo per il Trentino-Alto Adige – sull'esistenza di minoranze etnico-linguistiche particolarmente forti, nel caso della Sicilia e della Sardegna sono state determinanti la considerazione dello stato di arretratezza economica in cui esse versavano, e delle conseguenti rivendicazioni nei confronti dello Stato centrale, nonché della presenza di movimenti separatisti. In sintesi, e riprendendo molto di ciò che è stato detto dai relatori di questo convegno, è facile individuare nella *identità* e nello *sviluppo* le esigenze che sono state tradizionalmente riconosciute alla base dell'esperienza delle specialità in Italia.

Nei primi decenni della storia repubblicana quella della specialità è l'unica esperienza di regionalismo esistente, a causa del forte ritardo con cui – solo a partire dal 1970 – verrà attuato il disegno autonomistico della Costituzione. È in quegli anni, dunque, che tale esperienza manifesta la sua maggiore vitalità e forza propulsiva, rappresentando anche una sorta di "laboratorio" per soluzioni che verranno estese anche ai rapporti tra Stato e Regioni ordinarie. Ciò, peraltro,

* Questo scritto trae spunto, ampliandolo e sviluppandolo, dall'intervento presentato al convegno svoltosi a Sassari sul tema "*Paolo Dettori e la nuova autonomia*", i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di Francesco Soddu.

non è un caso. La specialità nasce e viene costruita attorno all'idea dello Stato unitario: rappresenta un veicolo tramite il quali alcuni territori si differenziano dagli altri vivendo esperienze autonomistiche impennate sul rapporto singolo con quest'ultimo¹. Ed infatti, a partire dal momento in cui inizia il lungo cammino delle Regioni ordinarie, quelle ad autonomia particolare cominceranno a segnare il passo. Come è noto, perché possano essere trasferite funzioni amministrative a queste ultime, infatti, è necessario fare uso del peculiare strumento delle c.d. "norme di attuazione" degli Statuti speciali, impennate sul "principio dell'accordo". Esso rappresenta una forma di autonomia particolarmente rilevante, caratterizzata proprio da quella concezione della specialità come "rapporto singolo" con lo Stato. Si tratta, però, di un istituto che ha rappresentato un *boomerang* per le Regioni speciali, ed in particolar modo per quelle politicamente "meno attive" come la Sicilia o la Sardegna. Le Commissioni paritetiche, infatti, non hanno proceduto con la necessaria solerzia, e dunque i trasferimenti in favore delle Regioni speciali hanno sempre dovuto inseguire con molta fatica quelli compiuti con gli strumenti normativi ordinari a beneficio delle altre Regioni. Traspare da quanto accennato una concezione "meramente difensiva" della specialità: si rinuncia alle competenze purché si preservi il "principio dell'accordo".

In questo contesto, la qualificazione della specialità proposta per la Sardegna da Pietro Pinna con la felice espressione «argine all'innovazione istituzionale economica e sociale»² risulta estendibile anche ad altre esperienze, e sembra un modo efficacissimo per evidenziare il senso della specialità nella prassi e nella vita concreta almeno delle due Regioni isolate.

2. *Qualche esempio di autoreferenzialità dell'autonomia siciliana*

Può essere utile, a questo riguardo, menzionare qualche esempio tratto dalle vite istituzionali della Regione siciliana.

1) Il primo esempio può essere quello della attuazione delle riforme amministrative degli anni novanta.

Come è noto, in quel periodo non sono pochi gli interventi normativi approvati al livello centrale che imprimono un forte processo di trasformazione all'amministrazione pubblica. Si pensi alla legge sul procedimento amministrativo, alla riforma del pubblico impiego, alla separazione tra politica ed amministrazione.

Soprattutto, in quegli anni viene posta in essere una complessiva ristrutturazione dell'amministrazione pubblica impennata tra l'altro: a) sulla individuazione

¹ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2007, 27-28.

² Cfr. la relazione presentata da Pietro Pinna al convegno svoltosi a Sassari sul tema "Paolo Dettori e la nuova autonomia", i cui atti sono in corso di pubblicazione a cura di Francesco Soddu.

di procedure di semplificazione amministrativa e di *favor* per gli utenti delle prestazioni amministrative; b) sul più grande trasferimento di funzioni e compiti amministrativi a beneficio degli enti territoriali substatali che sia mai stato attuato nella storia della Repubblica; c) sulla conseguente “scomposizione” di significative strutture amministrative centrali e sulla loro ricomposizione in periferia. Il “perno” attorno al quale ruota questo vistoso processo di riorganizzazione amministrativa è la c.d. legge Bassanini (l. n. 59 del 1997).

La Regione siciliana adegua solo con difficoltà il proprio ordinamento ai processi di riforma appena menzionati. In alcuni casi sarà necessario attendere parecchi anni per ottenere risultati decisamente deludenti sul piano qualitativo: ossia testi normativi che si limitano a “replicare” nell’ordinamento interno i testi statali, e che – per le parti in cui se ne discostano – lasciano non poco a desiderare. In altri casi l’adeguamento sarà non poco macchinoso, con conseguenti incertezze applicative.

Da menzionare, inoltre, la circostanza secondo la quale il processo di ristrutturazione delle amministrazioni pubbliche innescato dallo Stato, che prevedeva un corposo trasferimento di funzioni nei confronti delle Regioni e da parte di queste agli enti locali, trova in Sicilia un grosso ostacolo a causa della questione delle norme di attuazione, cui si è fatto più sopra riferimento. Per di più, la Regione siciliana è parecchio restia a porre in essere quella valorizzazione delle autonomie locali implicata da tale processo, determinando una situazione definita usualmente di “neocentralismo regionale”³.

ii) Il secondo esempio – di grande importanza – è quello del controllo di costituzionalità sull’esercizio della funzione legislativa, che ruota attorno alla figura (da sempre unica, nell’ordinamento italiano) del Commissario dello Stato.

Un primo nodo da menzionare è il seguente. Quanto all’impugnazione delle leggi siciliane, il Commissario dello Stato non risponde al Governo ma prende le proprie decisioni in autonomia. Si tratta di un soggetto che è a pieno titolo inserito nel circuito istituzionale regionale, e che si trova a dialogare “alla pari” con l’Assemblea regionale ed il Presidente. È quindi credibile l’ipotesi secondo la quale le decisioni concernenti le impugnazioni delle leggi siciliane non vengono adottate in base alle considerazioni che valgono per tutte le altre Regioni, comprese quelle speciali, ma in base a considerazioni che affondano le proprie radici nelle relazioni tra le istituzioni locali⁴. Come è stato osservato, la prassi lascia

³ Su tutti questi problemi si rinvia alla approfondita trattazione di G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. Verde, G. Scala, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss., spec. 21 ss.

⁴ Quanto appena evidenziato spiega anche l’atteggiamento adottato dall’ARS nei confronti del problema in questione. Dopo la riforma costituzionale del 2001 si pose il problema se il Commissario dello Stato ed il relativo regime del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane dovessero considerarsi venuti meno in favore del regime ordinario. L’Assemblea regionale approvò un ordine del giorno – il cui rilievo giuridico è, peraltro, del tutto inesistente – con il quale affermava la

intravedere che il controllo sulla legislazione regionale siciliana è influenzato da valutazioni politiche che coinvolgono le scelte del Commissario dello Stato e i suoi rapporti con il Governo regionale e con l'Assemblea regionale siciliana»⁵.

In secondo luogo, mi limito semplicemente a ricordare che l'esito dell'operato del Commissario – anche in ragione di una ben nota giurisprudenza della Corte costituzionale che dichiara la cessazione della materia del contendere in caso di promulgazione delle leggi siciliane con omissione delle parti impugnate⁶ – è quello di sottrarre l'esercizio della funzione legislativa in Sicilia al controllo in via principale della Corte costituzionale⁷.

iii) Quale terzo esempio vorrei menzionare un problema probabilmente meno evocato di altri, ma a mio avviso caratterizzato anch'esso da una certa importanza.

In Sicilia opera il Consiglio di giustizia amministrativa, che nasce come sezione specializzata del Consiglio di Stato per l'impugnazione avverso le sentenze del Tribunale amministrativo regionale siciliano, ma che, nella normativa subcostituzionale dettata mediante i decreti di attuazione e nella prassi, presenta forti caratteri di separatezza. Il rischio che da questa situazione deriva è che anche in relazione all'operato dell'organo di giustizia amministrativa l'ordinamento siciliano viva forti caratteri di autoreferenzialità, potenzialmente in grado di approfondire il distacco con le dinamiche che caratterizzano il resto dell'ordinamento.

Ciò è vero sia per il versante strutturale, che per quello funzionale.

Quanto al primo, è possibile menzionare la vicenda della nomina dei membri "laici" del Consiglio ad opera del Presidente della Regione, che è stata in più di una occasione oggetto di decisioni della Corte costituzionale. Da ultimo, con la sent. n. 316 del 2004, con la quale i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto infondate le questioni proposte avverso gli artt. 4, primo comma, lett. d), 6, secondo comma, e 15, primo e secondo comma, del d.lgs. n. 373 del 2003, riguardanti la previsione della composizione mista della sezione giurisdizionale del Consiglio, nonché altri aspetti della componente laica del medesimo. La Corte, dunque, fino ad oggi ha avallato questo peculiare regime di "separatezza e specialità", anche se in base a considerazioni tutt'altro che irresistibili⁸.

perdurante vigenza del sistema di controllo "amicale" imperniato sulla figura del Commissario dello Stato. Purtroppo la Corte costituzionale, con la sent. n. 314 del 2003, accolse tale tesi. Ciò però in base ad un ragionamento giuridico criticabile, ed in effetti fortemente contestato dagli studiosi di diritto costituzionale. Considerazioni critiche sono reperibili, ad esempio, in E. Rossi, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, 3032 ss.

⁵ G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana*, cit., 102.

⁶ Tra le altre, si vedano ad esempio le seguenti decisioni della Corte costituzionale: nn. 171, 231, 111, 147, 309, 330, 347, 404 e 410 del 2006.

⁷ Su questo punto può essere sufficiente rinviare alla relazione presentata da Giuseppe Verde al convegno svoltosi a Sassari sul tema "*Paolo Dettori e la nuova autonomia*", cit.

⁸ Il "cuore" delle censure proposte mediante l'ordinanza di rimessione concerneva l'asserito

Quanto al secondo, è evidente che il tema meriterebbe una approfondita indagine sulla giurisprudenza di questo giudice, al fine di metterla a confronto con quella del Consiglio di Stato, che qui non è possibile nemmeno accennare. Ciò che è possibile, però, è menzionare un esempio, a mio avviso particolarmente significativo, di come la “separatezza” dei giudici di ultima istanza abbia per molto tempo conformato diversamente il corredo giuridico dei siciliani rispetto a quello di tutti gli altri.

La giurisprudenza amministrativa di prima istanza, e buona parte di quella di appello – già prima della riforma del processo amministrativo avvenuta con la legge n. 205 del 2001 – come è noto, giungeva a concedere in sede cautelare provvedimenti non soltanto meramente sospensivi, ma anche ordinatori, propul-

contrasto delle disposizioni di attuazione menzionate nel testo con l'art. 23 dello Statuto speciale, ai sensi del quale «*gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione. I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.*»

La tesi della incostituzionalità delle previsioni normative concernenti la nomina dei membri laici ad opera del Presidente della Regione poteva vantare dalla propria parte le seguenti considerazioni. Essendo il C.g.a. configurato dallo Statuto quale “sezione specializzata per territorio” del Consiglio di Stato, esso dovrebbe essere caratterizzato dalla medesima composizione di quest'ultimo. Non dovrebbe essere consentito alle disposizioni di attuazione, dunque, prevedere una composizione speciale dell'organo includente membri nominati in sede regionale. Né, del resto, in senso opposto sarebbe possibile invocare la facoltà – non da ora riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale alle norme di attuazione – di intervenire anche *praeter statutum*, purché non *contra statutum*. Quest'ultimo caso, infatti, è quello che a mio avviso ricorre nella circostanza qui studiata.

Il modello in cui le previsioni normative in discussione si inseriscono, infatti, è presente nel tessuto statutario, ma per un organo diverso dal C.g.a., ossia per l'Alta Corte per la Regione siciliana. In quel caso, infatti, lo statuto immagina non già una “sezione” territorialmente competente della Corte costituzionale (del resto, come è noto, non ancora esistente nel momento in cui questo atto normativo entra in vigore), bensì un organo “omologo”, a quest'ultima, ma da essa distinto (e per questa ragione, come ben risaputo, non ritenuto compatibile con l'assetto del controllo di costituzionalità delineato dalla Costituzione del 1947). In altre parole, solo nel caso in cui lo Statuto avesse disegnato per la giustizia amministrativa un modello “parallelo” a quello dell'ordinamento generale, le disposizioni di attuazione qui studiate sarebbero da ritenere *praeter statutum*. Avendo scelto la diversa strada della “sezione specializzata per territorio” dell'organo giurisdizionale centrale, l'opzione fatta propria dalle disposizioni di attuazione non pare compatibile con le possibilità costituzionalmente assegnate a questa fonte.

Come si accennava nel testo, tuttavia, i giudici di Palazzo della Consulta non sono stati di questo avviso. Nella sent. n. 316 del 2004, infatti, essi ritengono che il menzionato art. 23 dello Statuto siciliano lasci impregiudicate le decisioni concernenti le modalità organizzative dell'organo, e come tali decisioni siano state adottate dalle norme di attuazione in un modo che «non solo non (sarebbe) estraneo al principio di autonomia regionale, come (...) (dimostrerebbero) le (...) disposizioni dello statuto del Trentino-Alto Adige, ma (rispecchierebbe) i contenuti profondi, poiché storicamente radicati, della concezione autonomistica siciliana».

sivi. Ciò in una serie di circostanze, che con il tempo sono andate delineandosi con sempre maggiore chiarezza, e accomunate dalla insufficienza, ai fini della effettività della tutela giurisdizionale resa in sede cautelare, del provvedimento tradizionale della sola sospensione. Al riguardo è possibile far menzione, oltre che dell'impugnazione del silenzio-inadempimento, non solo di quei casi in cui il ricorrente vanta un interesse di tipo pretensivo, ma anche di quelli in cui in giudizio viene dedotta la sussistenza di un interesse oppositivo del privato, il quale però per ottenere integrale tutela della propria posizione giuridica soggettiva aspira anche ad un *facere* dell'amministrazione. Un caso per certi versi "paradigmatico" in cui la giurisprudenza amministrativa concedeva provvedimenti cautelari di tipo propulsivo era quello dei provvedimenti negativi incidenti sulla partecipazione a prove concorsuali o ad esami: in queste circostanze la soluzione adottata era quella della "ammissione con riserva" alle prove.

Questo (variegato) indirizzo caratterizzava, come accennato, la maggior parte della giurisprudenza di primo grado e buona parte di quella di appello. In Sicilia – e qui andiamo al punto che interessa specificamente il tema di questo convegno – dinanzi ad un Tribunale amministrativo regionale la cui sezione catanese largheggiava nella concessione di provvedimenti cautelari "propulsivi", stava come giudice di appello il Consiglio di giustizia amministrativa, e non il Consiglio di Stato il quale, seppur con maggior timidezza rispetto ai giudici di primo grado, aveva mostrato di essere sensibile alle esigenze cui tale indirizzo cercava di offrire una risposta. Il C.g.a., invece, si attestava su posizioni fortemente restrittive: ciò che ha dato luogo ad una lunga serie di casi in cui la concessione in primo grado di una misura ordinatoria è stata sconfessata in sede di appello.

L'esito era dunque quello di una sensibile differenza nel trattamento giurisprudenziale degli interessi legittimi da un lato di chi si trovava a dover ricorrere agli organi di giustizia amministrativa esistenti in Sicilia e dall'altro tutti gli altri. I secondi potevano godere di strumenti cautelari attenti all'effettività della tutela giurisdizionale sostanzialmente negati, invece, ai primi⁹.

⁹ La vicenda ebbe una significativa ribalta anche dinanzi i giudici di Palazzo della Consulta. Il T.A.R. di Catania, infatti, sollevò una questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 21 della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui tale norma «non prevede(va) espressamente il potere del giudice amministrativo di sospendere, con ordinanze cautelari propulsive, i provvedimenti negativi e il silenzio-rifiuto dell'amministrazione». La Corte costituzionale – con una decisione formalmente ineccepibile – dichiarò inammissibile però la questione menzionata, poiché, nel prospetterla, il giudice rimettente aveva esplicitamente ritenuto possibile una interpretazione della disposizione oggetto della questione di costituzionalità tale da consentire i provvedimenti cautelari del tipo di quelli più sopra evocati, affermando di aderire alla interpretazione restrittiva, e considerata non compatibile con le norme costituzionali invocate a parametro, soltanto in considerazione della circostanza secondo la quale «la costante interpretazione restrittiva del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, che costituisce nei suoi confronti "diritto vivente", vanificherebbe l'esigenza costituzionale di assicurare effettiva tutela agli interessi legittimi pretensivi anche nella fase

3. *Come le istituzioni regionali “utilizzano” l'autonomia*

Solo se si volge lo sguardo al modo in cui, in concreto, la Regione siciliana ha fatto uso delle prerogative che lo Statuto le ha consegnato, la crisi della specialità si manifesta però in tutta la sua evidenza.

Il versante della funzione legislativa, innanzi tutto. La Regione siciliana percepisce la propria potestà normativa esclusiva come un “corpo” del tutto separato dall'ordinamento generale, nel quale essa si autodetermina cercando di prescindere il più possibile da sollecitazioni o vincoli che provengano dall'ordinamento generale. Tale approccio è del tutto evidente nel modo in cui le istituzioni isolane ritengono debbano “funzionare” i limiti a tale potestà esclusiva, e tra queste soprattutto le c.d. “norme di grande riforma economico-sociale” poste in essere dallo Stato.

Tali norme di grande riforma, infatti, si limiterebbero ad “obbligare” la Regione siciliana ad adeguare il proprio ordinamento, non riuscendo però ad operare “per forza propria”, abrogando le leggi regionali previgenti in contrasto con esse. Ciò in base alla tesi – fatta propria dalla prima dottrina costituzionalistica che ebbe modo di occuparsi del tema – secondo la quale, l'affidamento di alcune materie alla competenza esclusiva regionale (così chiamata perché «esclude ogni competenza statale sulla materia che ne forma oggetto»¹⁰), produrrebbe un duplice effetto:

a) l'*effetto preclusivo*, secondo il quale «nessuna legge o regolamento potranno essere più emanati per l'avvenire da parte dello Stato su quella determinata materia»¹¹;

b) l'*effetto ghibliottina*, secondo il quale le leggi statali vigenti prima dell'entrata in vigore dello Statuto nelle suddette materie mantengono il loro vigore sino alla approvazione delle corrispondenti leggi regionali, «ma non possono più essere modificate o abrogate»¹².

Da ciò una ulteriore conclusione, così sintetizzabile:

c) nel territorio regionale la volontà dello Stato «si esprime esclusivamente attraverso l'organo legislativo della Regione»¹³.

cautelare». Dinanzi ad una simile prospettazione della questione, la Corte ha avuto buon gioco nell'osservare come essa non appariva «volta a rimuovere un dubbio di legittimità costituzionale, che il remittente ha concretamente mostrato di non nutrire affatto e di poter risolvere in via interpretativa», quanto piuttosto «finalizzata a proteggere l'emananda pronuncia definitiva dall'alea di una impugnazione e di un eventuale annullamento da parte del giudice d'appello». Da qui, dunque, la decisione di inammissibilità.

¹⁰ P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 75.

¹¹ P. VIRGA, *La Regione*, cit., 76.

¹² P. VIRGA, *La Regione*, cit., 76.

¹³ G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Palermo, Pezzino, 1953, 86.

Su questi temi, in generale, cfr. la ricostruzione critica di G. VERDE, *Considerazioni conclusive. Risultati della ricerca*, in G. VERDE, G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana*, cit., 268 ss.

Tale impostazione – che, come è del tutto evidente, consegna alle istituzioni regionali le “chiavi” dei loro rapporti con l’ordinamento centrale – è stata sconfessata dalla Corte costituzionale. I giudici di Palazzo della Consulta, infatti, hanno affermato che la sopravvenienza di norme di grande riforma economico sociale produce la abrogazione delle norme regionali preesistenti, se contrastanti con le prime, ove ricorra una accertata e diretta incompatibilità¹⁴.

Nonostante ciò, Presidente ed Assemblea regionale rimangono aggrappati alla ricostruzione “separatista” sopra accennata, anche attraverso di atti di esercizio delle funzioni. In tal modo, però, l’esito è disastroso per l’Isola. Come è stato affermato, infatti, così «si concretizza l’idea di una specialità distorta, che non produce alcun beneficio per la comunità regionale, in quanto l’unico effetto che essa determina è quello di impedire che la società siciliana e le istituzioni regionali siano partecipi dei processi di modernizzazione già presenti nell’ordinamento»¹⁵.

È peraltro opportuno sottolineare come la potestà esclusiva non venga utilizzata dalla Regione per perseguire politiche magari “aggressive”, ma comunque guidate da un disegno¹⁶. La legislazione siciliana è infatti soprattutto una legislazione di spesa in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati¹⁷.

¹⁴ L’alternativa, naturalmente, non può che essere quella dell’incostituzionalità sopravvenuta, ove il contrasto non si traduca in quella diretta incompatibilità accennata nel testo. Particolarmente indicativa, al riguardo, è la sent. n. 153 del 1995 (ove però si legge anche un richiamo all’art. 10 della legge n. 62 del 1953 probabilmente fuori luogo). In tema, cfr., tra gli altri, L. LORELLO, *L’autonomia speciale della Regione siciliana a confronto con il nuovo sistema di rapporti tra il livello centrale e quello locale*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 1999, 232 ss.; Id., *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico sociale. I recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il Parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000, 376 ss.

¹⁵ G. VERDE, *Considerazioni conclusive. Risultati della ricerca*, cit., 270.

¹⁶ Come avveniva, invece, nei primissimi anni dell’esperienza siciliana. Si pensi, ad esempio, alla previsione della possibilità, per le società di nuova costituzione nella Regione, «aventi come oggetto la costituzione e l’esercizio di nuovi impianti industriali e le iniziative armatoriali nella Regione stessa», di escludere la nominatività dei titoli azionari, stabilita con la legge regionale 8 luglio 1948, n. 32 (*Norme riguardanti le azioni delle società di nuova costituzione nella Regione*). L’esempio, peraltro, venne seguito anche dalle altre Regioni speciali. Si vedano, al riguardo, la legge della Regione Sardegna 12 aprile 1957, n. 10 (*Facoltà di emettere azioni al portatore per le nuove industrie sarde*); la legge della Regione Trentino-Alto Adige 8 agosto 1959, n. 10 (*Autorizzazione alla emissione di azioni al portatore nella Regione Trentino – Alto Adige*); la delibera legislativa della Regione Valle d’Aosta 6 ottobre 1960 (*Autorizzazione alla emissione di azioni al portatore nella Regione autonoma della Valle d’Aosta*), dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 66 del 1961.

¹⁷ Una analisi approfondita dell’esercizio della funzione legislativa in Sicilia è presente in G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana*, cit., 97 ss. In questa sede è possibile menzionare, a titolo puramente esemplificativo, disposizioni legislative quale quella contenuta nell’art. 43 della legge regionale n. 21 del 2001, volta a «consentire l’erogazione a favore dei coniugi Giuseppe Calanni Fraccono e Maria Liuzzo Scorpo» di un contributo *una tantum*, o quella reperibile nel successivo art.

Questa ingente politica di distribuzione di denaro pubblico, inoltre, è compiuta in modo sostanzialmente irresponsabile da parte della Regione siciliana. Le risorse finanziarie che essa utilizza, infatti, non sono “proprie”, ossia frutto di una propria autonomia impositiva, in relazione alla quale sarebbe chiamata a rispondere politicamente. Sono, invece, frutto di trasferimenti da parte di altri enti. Lo Stato, innanzi tutto, nel passato anche per il tramite di strumenti *ad hoc*, come la Cassa per il mezzogiorno. Negli anni più recenti – diminuito il “fiume” dei trasferimenti statali – l’Unione europea.

4. *Il problema della irresponsabilità fiscale*

Il quadro che si è provato a comporre consegna una visione certo non incoraggiante dell’esperienza siciliana della specialità. Il regime speciale non è stato utilizzato per perseguire politiche imperniate su una visione complessiva della società regionale. Non è stato utilizzato per adeguare il più possibile il concreto svolgimento delle funzioni pubbliche alle peculiari esigenze della realtà siciliana. Non è stato utilizzato per innescare e governare processi di modernizzazione politica ed economica che avrebbero potuto favorire un rilancio di tale realtà. Non è stato utilizzato, infine, per tentare di adeguare le politiche pubbliche alle esigenze dei cittadini.

Simbolo di tutto ciò è lo stato miserando in cui versa l’attività legislativa dell’ARS. Nessuna progettazione del futuro, nessuna scelta politica di sistema volta ad orientare lo sviluppo dell’ordinamento regionale. Solo spartizione di risorse a pioggia e creazione di un sistema amministrativo pletorico ed inefficiente volto più a distribuire reddito che ad assicurare servizi ai cittadini¹⁸.

Tutto ciò è stato realizzato mediante l’utilizzazione di enormi quantità di risorse frutto di trasferimenti da parte di altri soggetti politici, o, comunque, non reperite dalla Regione siciliana mediante una propria autonomia impositiva. Il nodo è essenziale, dal momento che l’assenza di una reale autonomia impositiva non determina il prodursi di meccanismi volti a sanzionare la responsabilità politica connessa all’utilizzo delle risorse. Il cittadino siciliano paga allo Stato somme di denaro che però poi vengono utilizzate dalla Regione. L’ente che riscuote è diverso da quello che spende. In tal modo è difficile connettere una responsabilità politica alle scelte di quest’ultimo, perché sarà il primo ad addossarsi il compito (politicamente) sgradevole di reperire risorse mediante la leva fiscale.

44 del medesimo atto normativo, che contiene la previsione di un contributo in favore della «ditta Salvatore Lauricella».

¹⁸ Su quest’ultimo aspetto è di grande interesse – anche se si tratta di una analisi ormai datata – R. D’AMICO, *Burocrazia e ente regione. L’apparato amministrativo della Regione siciliana*, Bologna, il Mulino, 1978.

Per di più la gestione di tali risorse è compiuta dalla Regione in un regime di sostanziale *separatezza* rispetto allo Stato. Esercita la propria potestà normativa – nella quale sono veicolate le scelte di spesa – per il tramite della competenza esclusiva, interpretata nel modo “distorto” cui più sopra si è fatto cenno. Opera, inoltre, in un contesto in cui i controlli sono svolti da soggetti inseriti nel circuito istituzionale locale (Commissario dello Stato, Consiglio di giustizia amministrativa), sovente “bypassando” il controllo della Corte costituzionale (per le ragioni che ho provato ad accennare più sopra).

In sintesi, è possibile sostenere che la specialità siciliana, per come è stata vissuta ed attuata, non rappresenta altro che un sistema di privilegio per le istituzioni e la classe politica regionale¹⁹, che in tal modo è posta in condizioni di utilizzare enormi quantità di denaro pubblico proveniente da altri soggetti (Stato, UE), senza partecipare ai processi di modernizzazione che si producono nell’ordinamento generale e sottraendosi, almeno in parte, agli ordinari controlli giurisdizionali, nonché ad una efficace sanzione della responsabilità politica.

5. *Regioni speciali, autogoverno e Titolo V*

A seguito della riforma costituzionale del 2001, peraltro, la recessività dell’esperienza della specialità si aggrava non poco. Alla primazia dello Stato succede un sistema imperniato su quello che è stato definito il “pluralismo istituzionale paritario”²⁰ tra gli enti che compongono la Repubblica. In altre parole: lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni sono oggi enti di pari dignità costituzionale, che si differenziano solo da un punto di vista funzionale²¹. Le diverse dimensioni territoriali dei vari enti li rendono adatti a svolgere compiti differenti. Per di più, quella “direzione preferenziale” che premiava lo Stato a svantaggio degli altri enti in nome dell’interesse nazionale oggi si è addirittura invertita, in base al principio di sussidiarietà, secondo il quale a parità di condizioni (se, cioè, gli enti sono tutti ugualmente adatti a svolgere una determinata funzione) nella allocazione delle funzioni amministrative deve essere preferito il livello territorialmente meno comprensivo, in quanto in esso i cittadini partecipano in modo più significativo alle deliberazioni pubbliche rispetto a

¹⁹ Così G. VERDE, *Considerazioni conclusive*, cit., 261 ss.

²⁰ M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273, spec. 1274 ss.

²¹ Deve essere però precisato che la ricostruzione accennata nel testo, sebbene condivisa da molti studiosi, trova anche qualche critico in dottrina: cfr., ad es., A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 212-213; R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Milano, Utet giuridica-Wolters Kluwer Italia Giuridica, 2006, 132 ss., spec. 145-146.

quanto accada nei livelli di governo maggiormente comprensivi. La ragione è meramente numerica. Il peso esercitato da ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti di partecipazione politica è maggiore, infatti, ove essi si svolgano in ambiti ristretti rispetto all'eventualità in cui si svolgano in ambiti più ampi²².

In quest'ottica, è possibile affermare che il *favor* per l'ente di minori dimensioni sotteso alla logica della sussidiarietà (ed anche della residualità regionale, sul piano della funzione legislativa), rappresenti un migliore inveroamento del principio democratico rispetto al sistema precedente alla riforma del 2001.

La applicabilità di tale riforma alle Regioni speciali è però molto problematica.

Una disposizione della richiamata legge costituzionale – il suo ben noto art. 10 – prevede che essa si applichi alle Regioni ad autonomia differenziata nelle parti in cui comporta forme di autonomia più ampie rispetto al regime statutario.

Per le ragioni appena accennate, il “pluralismo istituzionale paritario” ed il principio di sussidiarietà rappresentano, nel complesso, un regime di maggior favore per l'autonomia regionale, intesa come *condizione di autogoverno* delle comunità regionali. Per questo motivo essi – a mio modo di vedere – non possono non applicarsi anche nell'ambito delle Regioni speciali²³.

²² Non si tratta certo di un approccio alla teoria democratica dotato di grande originalità. Le ragioni che lo sostengono, infatti, sono note alla riflessione della filosofia politica almeno a partire da Rousseau. Si veda, al riguardo, J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale o principi del diritto politico*, trad. it. reperibile in Id., *Scritti politici*, 2, Bari, Laterza, 1971, 79 ss., spec. 129 ss.

Su questo punto cfr., inoltre, soprattutto R.A. DAHL, E.R. TUFTS, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973, 6, nonché 44, ove però viene presentato anche un argomento in virtù del quale «one might expect participation to increase with the size of system». Questo argomento tuttavia – essendo imperniato sulla considerazione “statistica” secondo la quale *probabilmente* i sistemi politici più ampi tendono ad essere maggiormente in equilibrio rispetto a quelli più piccoli, rendendo in tal modo politicamente più “importante” il singolo voto – non sembra utilizzabile nell'ambito del diritto costituzionale.

Al riguardo – e rinviando ad altra sede uno studio più approfondito di questo punto di vista – è peraltro possibile evidenziare l'esistenza di buone ragioni per sostenere (almeno in certe condizioni) conclusioni radicalmente divergenti: e cioè che in un meccanismo imperniato su logiche di tipo maggioritarie l'approssimarsi all'autogoverno non cresce con l'equilibrio. Tutto all'opposto. Poiché al crescere dell'equilibrio i “delusi” dalla decisione maggioritaria sono sempre di più si deve viceversa concludere che l'approssimarsi all'autogoverno *cresce* al diminuire dell'equilibrio. Ove invece si voglia mutare sistema di riferimento, e provare a prendere in considerazione le dinamiche delle deliberazioni pubbliche adottate in un parlamentarismo costruito sulla falsariga del modello kelseniano, è agevole evidenziare che l'approssimarsi all'autogoverno non dipende affatto dall'equilibrio, poiché ciascun partito politico in parlamento eserciterà una forza incidente sulla decisione finale che dipende proporzionalmente dal suo “peso”. Di talché la decisione finale, che può essere rappresentata con l'immagine di una “somma vettoriale” delle forze in campo, le rispecchia fedelmente quali esse siano e quale sia la loro (reciproca) consistenza.

²³ Argomento compiutamente questo punto di vista nel mio *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2008.

Purtroppo, la Corte costituzionale ha adottato una posizione contraria a quanto appena esposto, intendendo la clausola di “maggiore autonomia” come riferita non già alla “Regione ordinamento”, e dunque alla collettività in essa stanziata, bensì alla “Regione ente”: ciò che comporta l'impossibilità di percorrere sino in fondo la strada tracciata dalla legge cost. n. 3 del 2001 quando essa porti ad un incremento dei compiti spettanti agli enti locali a scapito di quelli spettanti all'ente Regione. Su queste premesse la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che – per le funzioni che le Regioni speciali esercitano in base al proprio Statuto – non valgono né il pluralismo istituzionale paritario né il principio di sussidiarietà²⁴.

6. *Il senso della specialità, oggi. Il ruolo dalla revisione statutaria*

Rispetto al quadro fin qui delineato, come si collocano le tradizionali “regioni giustificatrici” della specialità? Nel contesto accennato, *sviluppo* e *identità* riescono ancora a veicolare il senso della Regioni speciali?

Quanto allo *sviluppo* il discorso è evidentemente complesso, e mi rendo conto di muovermi su un terreno che non mi compete. È però possibile ritenere che esperienze come quella siciliana mostrano come il sistema di finanziamenti

²⁴ Le sentenze che rilevano, a questo riguardo, sono soprattutto la n. 236 del 2004 e la n. 370 del 2006. Alcuni elementi in controtendenza con queste decisioni, invece, sono desumibili dalla sentenza n. 328 del 2006. In questa decisione, infatti, si legge che «*la più ampia autonomia riconosciuta dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione alle regioni ad autonomia ordinaria nelle indicate materie di competenza residuale e/o concorrente, rispetto a quella attribuita alla Provincia [autonomia di Trento] dalle norme statutarie nelle corrispondenti materie, è confortata dalla considerazione che (...) ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative, attribuite ai Comuni, possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” solo “per assicurarne l'esercizio unitario”.*»

Da tale passo pare lecito desumere che, secondo la Corte, il principio di sussidiarietà applicato alle relazioni “infraregionali” contribuisce a comporre il quadro di “maggiore autonomia” che caratterizza le Regioni ordinarie rispetto a quelle speciali a seguito della riforma del 2001. Si tratta di una affermazione di notevole importanza. Tale affermazione è infatti spiegabile soltanto riferendo la (maggiore) autonomia all'ordinamento regionale, e non all'ente Regione, conformemente alle tesi qui sostenute.

Anche la lettura della sent. n. 397 del 2006 può essere utile sul punto. In essa, infatti, lo “statuto giuridico” della sostituzione nei confronti degli enti territoriali subregionali nell'ambito delle Regioni speciali è configurato dalla sent. n. 397 in modo del tutto sovrapponibile a quanto accade in quelle di diritto comune. E ciò in base ad argomentazioni anch'esse del tutto sovrapponibili, imperniate sul pluralismo istituzionale paritario e sul (connesso) principio di sussidiarietà (endoregionale). A partire, dunque, dalla applicazione dell'art. 114 Cost. nel contesto della Regione speciale considerata.

In altre parole, a leggere questa decisione, parrebbe che nulla separa il diritto costituzionale delle Regioni ordinarie da quelle delle Regioni speciali in relazione al trattamento ed allo statuto giuridico degli enti territoriali subregionali in esse esistenti. Come si vede, si tratta di una ricostruzione non certo compatibile con quanto affermato dalla precedente sent. n. 370 del 2006, ed invece molto più vicina alla proposta ricostruttiva avanzata in questa sede.

“a pioggia” – per di più gestito in regime di (almeno parziale) “separatezza” dal punto di vista giuridico e di sostanziale irresponsabilità dal punto di vista politico – non riesce ad innescare alcun processo produttivo, anzi probabilmente perfino ne ostacola la nascita, deresponsabilizzando i soggetti che ne dovrebbero essere i protagonisti²⁵. Né, del resto, il fronte delle competenze legislative ed amministrative riesce oggi ad offrire alle Regioni speciali – a causa dei motivi più sopra illustrati – una valida ragione per preferire (fatta eccezione per alcune specifiche competenze normative) il regime statutario a quello costituzionale.

Una veloce analisi dei ricorsi presentati dalle Regioni speciali dinanzi la Corte costituzionale consente di mettere alla prova, nella prassi, questa ultima tesi, andando al di là del mero livello politico, nel cui ambito la rivendicazione della specialità non è mai mancata, ed anzi, se possibile, si è negli ultimi anni persino rafforzata. Una considerazione complessiva delle questioni proposte in via principale avverso norme contenute in leggi dello Stato, infatti, evidenzia come i parametri reperiti nell'ambito del Titolo V della Costituzione siano invocati con grande frequenza da questo tipo di Regioni, seppur di solito congiuntamente a parametri statutari. E se la giurisprudenza costituzionale, in una prima fase, aveva mostrato un certo rigore nel richiedere, a pena di inammissibilità, la subordinazione della questione imperniata su un tipo di parametri a quella imperniata su un altro tipo di parametri, negli ultimi tempi pare aver “ammorbidito” il proprio indirizzo, giungendo talvolta anzi ad offrire soluzioni di questioni di costituzionalità in base a norme della legge cost. n. 3 del 2001 senza motivare in alcun modo circa la loro “preferibilità” per le Regioni speciali e dunque circa la loro applicabilità a queste ultime ai sensi della clausola di adeguamento automatico contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale citata²⁶.

In relazione alla possibilità per gli statuti speciali di rappresentare un veicolo per *identità* particolari delle relative Regioni, la questione è più complessa, e ad alcuni dei temi che essa interseca è possibile in questa sede soltanto accennare.

Concordo con Pietro Pinna²⁷ quando vede nella peculiare identità culturale della comunità regionale la ragione che oggi è in grado di sostenere l'autonomia

²⁵ Sono numerosi i contributi che evidenziano la necessità di meccanismi di responsabilità fiscale al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. O quelli che addirittura imputano ad un sistema di finanza quasi non autonomo né responsabile le colpe principali della perdurante arretratezza economica del meridione. A questo riguardo si vedano – pur se inserite in un contesto di stampo “ultraliberista” che non mi sento di condividere – le interessanti analisi di P. Falasca, C. Lottieri, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

²⁶ Cfr., ad es., le sentt. n. 398 e 399 del 2006.

Sui temi da ultimo accennati nel testo sia consentito rinviare a A. Borzì, S. Pajno, *La giurisprudenza costituzionale di interesse delle Regioni e degli enti locali – Rassegna delle decisioni dell'anno 2006*, in *www.federalismi.it*, 89 ss.

²⁷ Si veda, ancora, la relazione presentata al citato convegno sul tema *Paolo Dettori e la nuova autonomia*.

speciale, e nell'autonomia speciale il mezzo capace di veicolare uno sviluppo dell'identità culturale. Ciò, però, ad alcune condizioni.

a) La prima è prendere atto della circostanza secondo la quale le peculiarità dell'identità regionale si inseriscono – come lo stesso Pietro Pinna ha efficacemente messo in evidenza nella sua relazione – in un contesto pluralistico “esplosivo”, caratterizzato da soggettività polverizzate delle quali l'ordinamento costituzionale generale deve farsi carico di ricercare le condizioni della pacifica convivenza.

Tutto ciò, naturalmente, si riproduce anche nell'ambito della Regione speciale. La conclusione che, a mio modo di vedere, è possibile trarre da questa premessa è la seguente. L'affermazione della speciale identità regionale non può condurre alla inclusione nello statuto speciale di principi sostantivi in grado di incidere sulle condizioni della convivenza generale stabilite dalle fonti costituzionali “ordinarie” e sempre in grado di prevalere su queste ultime, alle quali deve essere invece lasciata “l'ultima parola” sulle condizioni generali della convivenza.

La medesima tesi, nell'ambito dello studio delle fonti del diritto, suona così: la riforma dello Statuto speciale posta in essere con la procedura prevista dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 non può prevalere, mancando nel suo *iter* di formazione il referendum nazionale, su successive leggi costituzionali tipiche.

In sintesi, si può ritenere che mediante le richiamate disposizioni della legge cost. n. 2 del 2001 sia stata istituita una ulteriore fonte del diritto, subordinata alle fonti di rango costituzionale ma sovraordinata rispetto al livello primario, e ciò in virtù di un procedimento che – rispetto a quello della legge formale ordinaria – si presenta sì aggravato, ma in “misura” inferiore a quello che caratterizza le leggi costituzionali, e per di più in relazione ad un passaggio procedurale particolarmente qualificante quale il *referendum* nazionale.

Non è però la “bruta” preminenza del momento di unificazione politica che si produce al livello statale rispetto a quello regionale che giustifica la preferenza della legge costituzionale. Anzi, come si è avuto modo di porre in evidenza, sono reperibili nel sistema indizi in grado far invertire quella condizione di preminenza di cui godeva l'indirizzo politico statale rispetto a quello prodotto al livello regionale. È invece la circostanza secondo la quale le scelte che lo Statuto speciale è destinato a compiere riguardano l'ordinamento generale almeno quanto quello regionale. Esse, infatti, sono in grado di incidere sul senso della vita associata, sui meccanismi solidaristici tra le diverse collettività stanziate sul territorio nazionale, sui processi di unificazione della collettività ultraregionale. Per questa ragione non può essere negata la preminenza assiologia della fonte che è in grado di coinvolgere il corpo elettorale nazionale, e dunque la sua superiorità gerarchica rispetto alla fonte che non lo è²⁸.

²⁸ Tale tesi può vantare a proprio sostegno anche un argomento testuale. Le disposizioni della legge cost. n. 2 del 2001, infatti, non si spingono ad affermare che la revisione statutaria avverrà

La fonte di revisione statutaria, dunque, non è una legge costituzionale, ma una fonte ad essa subordinata, caratterizzata da un procedimento disciplinato (anche) mediante la tecnica del rinvio all'art. 138, ed abilitata a disporre in contrasto con norme di rango costituzionale, realizzando così un fenomeno di “decostituzionalizzazione” in senso tecnico accostabile alla “delegificazione” disciplinata dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988²⁹.

b) La seconda condizione è la seguente. Che – proprio perché le peculiarità dell'identità regionale si inseriscono in un contesto di pluralismo “esplosivo”, al quale si aggiungono come ulteriore variabile – esse non possono essere “fotografate”, ma vanno “vissute”. Anche in questo caso concordo con quanto affermato nella relazione di Pinna. Se si parte dalla premessa accennata, secondo la quale l'identità speciale è una delle tante variabili che caratterizzano il multiforme gioco combinatorio del pluralismo di oggi, essa non potrà essere “ritratta”³⁰ staticamente, andando alla ricerca di una sua presunta sostanza storico-culturale. Dovrà, viceversa, essere “agita” nelle forme della deliberazione pubblica. Per questa ragione, la specialità come veicolo di autonomia ha un senso solo ove pensata come via per irrobustire gli strumenti autogoverno delle comunità presenti nel territorio regionale. Solo in questo modo sarà possibile fare interagire produttivamente l'identità della Regione speciale con le altre variabili del pluralismo contemporaneo.

Tutto ciò, però, oggi incontra uno scoglio non da poco. Come è noto, e come ho accennato più sopra, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto ostacoli significativi al pieno esplicarsi del principio che oggi, nell'ordina-

mediante leggi costituzionali non sottoponibili a *referendum* nazionale: si limitano, invece, a disporre che per le modificazioni dello Statuto «si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali», con l'ulteriore precisazione della sottrazione al *referendum*. In altre parole, la legge cost. n. 2 del 2001 si guarda bene dall'attribuire alla fonte regolata il *nomen iuris* di “legge costituzionale”, limitandosi a rinviare all'art. 138 Cost. per la individuazione del relativo procedimento per quanto in essa non espressamente previsto.

Inoltre, in tal modo si riesce anche a recuperare il senso dell'art. 116 Cost., il quale mantiene l'abilitazione alla legge costituzionale “vera e propria” a definire la posizione costituzionale complessiva delle Regioni speciali.

²⁹ Una argomentazione più approfondita di questa proposta interpretativa è reperibile in S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in O. Chessa, P. Pinna, *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 2008, 3 ss. Aderisce a questa ricostruzione anche M. Cecchetti, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2008, 17.

Contra P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 127 ss.

Un posizione più articolata, invece, è reperibile in O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, in corso di pubblicazione.

³⁰ L'espressione è anch'essa di P. Pinna, che la utilizza nella sua relazione contenuta al citato convegno sassarese.

mento costituzionale generale, rappresenta la forma più avanzata raggiunta dal principio democratico e da quello autonomista, ossia il principio di sussidiarietà.

Lasciando da canto la questione della condivisibilità o meno del percorso argomentativo che ha condotto la giurisprudenza costituzionale a questo approdo, il risultato, dunque, è che per adeguare l'ordinamento delle Regioni speciali al regime che ormai caratterizza i rapporti tra istituzioni pubbliche, e tra cittadini ed istituzioni pubbliche nel resto del Paese, e per consentire all'autonomia speciale di essere davvero il veicolo di quella speciale identità che vorrebbe avere alla propria base, l'unica via è la riforma dello Statuto, che quindi si presenta, oggi, come un passaggio obbligato per dotare le comunità politiche delle Regioni speciali di quella medesima "dignità istituzionale" che caratterizza quelle delle Regioni ordinarie. E per dare nuova linfa alla specialità nel contesto del pluralismo istituzionale paritario³¹.

THE FAILURE OF SPECIAL REGIONALISM

by Simone Pajno

Abstract

The aim of this essay is to briefly deal with the role of the category of regions usually called "Regioni Speciali". In section 2 I study the reasons at the ground of "special regionalism". Section 3 describes the most important features of the "real life" of the *Regioni speciali*, and of *Regione siciliana* in particular. This kind of Regions never enjoyed the special treatment one could infer from the constitutional text. Section 4 will hold the importance of fiscal federalism.

In section 5 I attempt to offer a comprehensive reading of the shape that l. cost. 3/2001 gave to the Italian system. The main idea is that the constitutional reform determined the fall of the State's superiority. The key-words I use to explain this point of view are "*pluralismo istituzionale paritario*" (that can be translated as "equal institutional pluralism") and "*sussidiarietà*" (subsidiarity). Of course, subsidiarity is a well-known concept in political and legal studies. The thesis I try to draw is that in this context the role of the "*statute speciali*" is significantly different from before. They now have to offer the tools to make the democracy in "*Regioni speciali*" more profound. They have not to be used to build boundaries between the general legal order and the regional one.

³¹ Un'ultima precisazione può forse essere utile in chiusura di questo breve scritto. Il contesto del pluralismo istituzionale paritario consente elementi di differenziazione che interessino singole Regioni. Ciò è mostrato inequivocabilmente dall'art. 116, terzo comma, Cost. Dello strumento disciplinato da questa disposizione costituzionale possono far uso, già oggi, le Regioni speciali, in virtù della clausola di adeguamento automatico (in questo senso, tra gli altri, M. Cecchetti, *Attualità e prospettive*, cit., part. la nt. 8 per indicazioni bibliografiche sul punto). Dunque, in questo contesto, "rapporti singoli" con lo Stato sono ammessi, anche se in relazione a settori materiali specifici, e comunque nel quadro dei principi di sistema offerti dal Titolo V della Costituzione, ed in particolare nel contesto del pluralismo istituzionale paritario retto dal principio di sussidiarietà.

**Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo
delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)
(commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255)**

di Emanuele Rossi *
(dicembre 2014)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2015)

1. Diciamolo subito: questa sentenza, emessa a seguito di auto-rimessione della questione¹, doveva essere pronunciata almeno dieci anni fa, come in molti avevano auspicato e indicato². In ogni caso, meglio tardi che mai, come suol dirsi.

Le ragioni che la motivazione della decisione adduce per giungere a ritenere non più sostenibile il procedimento di controllo delle leggi siciliane previsto dallo statuto meritano di essere considerate con attenzione: tuttavia esse rivelano - probabilmente - soltanto una parte. Ci sono forse ragioni non dette, relative al modo con cui il procedimento legislativo siciliano si è venuto a realizzare nella prassi, che probabilmente hanno esercitato una qualche influenza sulla decisione della Corte, sebbene di esse non vi sia esplicito riferimento nella motivazione.

Tali prassi si è affermata, come noto, in questi termini: a seguito dell'approvazione da parte dell'Assemblea siciliana di una delibera legislativa, il Commissario dello Stato provvede, quando ritenuto necessario, ad impugnarla davanti alla Corte; a quel punto il Presidente regionale, trascorsi trenta giorni dalla impugnazione, "senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento" (come recita l'art. 29 dello statuto siciliano), provvede (nella maggioranza dei casi) a promulgarla parzialmente, ovvero con omissione delle parti non oggetto di ricorso. A quel punto, la Corte - sulla base di una giurisprudenza formatasi a partire dal 1981³ - dichiara cessata la materia del contendere sulla parte non promulgata, e la vicenda si conclude⁴. Tale prassi,

¹ L'ordinanza con cui la Corte ha sollevato davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87/1953, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131/2003, è la n. 114 del 7 maggio 2014. Su tale ordinanza v. i commenti a prima lettura di F. GIUFFRÉ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *federalismi.it*, n. 10/2014; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *www.consultaonline.it*; G. MOSCHELLA – A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme sullo statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, *ivi*.

² Mi sia premesso riportare quanto scrissi nel 2003: "il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost.: se così è, se ne dovrebbe trarre la conseguenza di un'incostituzionalità dell'art. 9 della legge n. 131/2003, almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Tale incostituzionalità dovrebbe essere rilevata dalla Corte costituzionale, cui non dovrebbe essere difficile -qualora lo volesse- sollevare davanti a sé la questione nel caso di un giudizio instaurato tramite ricorso promosso in via principale dal Commissario dello Stato secondo le modalità previste dallo statuto" (E. ROSSI, *Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge n. 131/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, giugno 2003). Secondo E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013, 193, la disposizione della legge La Loggia doveva ritenersi – in alternativa - o incostituzionale o inutile: incostituzionale ritenendo che il nuovo sistema di controllo previsto dall'art. 127 Cost. costituisse una "forma di autonomia più ampia" per la Regione siciliana rispetto a quanto previsto dallo statuto; inutile nel caso opposto, dal momento che l'applicazione del procedimento statutario sarebbe derivata come conseguenza diretta dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, qualora si fosse ritenuto il procedimento previsto dallo statuto maggiormente "autonomista".

³ La prima decisione che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere sulla parte della legge non promulgata è sentenza n. 142 del 1981: su tali vicende v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI – G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 393 ss.

⁴ Osserva al riguardo F. GIUFFRÉ, *Verso la fine*, cit., 10, come in tal modo Il Presidente della Regione Sicilia "entra prepotentemente (ma anche – sia consentito – abusivamente) tanto nel circuito della produzione della fonte primaria

merita segnalare, è divenuta, nel corso degli ultimi anni, pressoché una costante: come in altra sede ho indicato⁵, dal 2011 ad oggi essa si è verificata in tutti i casi di impugnazione di leggi siciliane; nell'unico caso in cui non si è avuta promulgazione parziale ciò è avvenuto perché essa risultava logicamente impossibile (si trattava, nello specifico, del ricorso conclusosi con la sentenza n. 51/2013, ove era censurata la mancata copertura finanziaria del disegno di legge: è evidente che non fosse possibile promulgare parzialmente il resto della legge senza la disposizione sulla copertura finanziaria)⁶.

In sostanza, dunque, in tutti i casi in cui, negli ultimi anni, è stata impugnata una legge siciliana, il contenzioso costituzionale si è risolto in via extra-giudiziale: e ciò sebbene in alcune pronunce la Corte abbia fatto intendere che la correttezza di tale prassi risulti assai dubbia sul piano costituzionale (più volte essa ha usato il termine "anomalia"). Si vedano, da ultimo, le ordinanze n. 138 e 228 del 2012, in cui si legge che il Presidente della Regione siciliana, "attraverso l'istituto della promulgazione parziale, non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, *in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale*" (corsivo aggiunto). Tale affermazione sembra confermare quanto in dottrina si è costantemente affermato, ovvero che mediante quella prassi il Presidente regionale esorbita dai propri poteri e menoma quelli dell'Assemblea legislativa (facendo parlare, lo si ricorda, del Presidente della Sicilia come di un "legislatore negativo"⁷); ma - al contempo - essa esprime l'impotenza della Corte nel far valere tale violazione costituzionale⁸. Così che, per tentare di rimediare agli inconvenienti evidenti, ed al fine quindi di impedire l'esercizio da parte del Presidente regionale di un potere così esteso e penetrante quale quello di stabilire, di una delibera legislativa approvata, quali parti debbano entrare in vigore e quali no, in talune circostanze l'Assemblea regionale ha provveduto ad approvare - in pendenza di giudizio costituzionale - una successiva legge regionale, contenente l'"abrogazione" delle disposizioni non promulgate⁹. La promulgazione di questa seconda legge veniva effettuata contemporaneamente alla promulgazione della prima; le due leggi venivano di conseguenza pubblicate sul medesimo numero del Bollettino ufficiale, con identica data ma con un numero diverso: in forza del principio della *lex posterior* la prima entrava quindi in vigore parzialmente già abrogata.

Alla luce di tutto ciò, è dunque pienamente comprensibile che la Corte abbia colto l'occasione per rovesciare il tavolo, facendo saltare tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane e così impedire alla radice il mantenimento di quella prassi.

Per conseguire il risultato, la Corte ha peraltro dovuto sconfessare nettamente e completamente la propria precedente giurisprudenza: se si rileggono le motivazioni della sentenza n. 314 del 2003 si può agevolmente valutare come gli argomenti che furono

regionale, quanto nel circuito del sindacato della medesima".

⁵ F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 224-225.

⁶ Anche in precedenza i dati erano solo parzialmente diversi: come osserva S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2011, 532, tra il 2001 e il 2011 su 49 ricorsi proposti dal Commissario dello Stato soltanto 8 hanno portato a decisioni nel merito.

⁷ G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della regione come "legislatore negativo"*, in *Regioni*, 1983, 475 ss.

⁸ Secondo T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano, 2012, 327, il rigore della Corte (consistente nel dichiarare cessata la materia del contendere sulla parte della legge impugnata ma non promulgata) "si spiega se in esso si legge il tentativo di bloccare la prassi": tentativo che, peraltro, non ha prodotto - come si è detto - effetti significativi.

⁹ Su tali profili v. S. MANGIAMELI, *La cessazione della materia del contendere tra "promulgazione parziale" ed "abrogazione" delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 551; E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993 - 1995)*, Torino, 1996, 262 ss.

allora addotti per giustificare il mantenimento dello *status quo* siano gli stessi che ora conducono al rovesciamento della conclusione¹⁰.

2. Venendo alla motivazione (ovvero, alla luce di quanto detto, alla sua parte “esplicita”), la Corte ritiene che il procedimento di controllo previsto per le leggi siciliane sia meno autonomista di quello previsto dall’art. 127 Cost., e ciò in ragione del suo carattere *preventivo*: essendo meno autonomista, deve dunque farsi applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che estende alle regioni a statuto speciale le disposizioni del Titolo V della Costituzione (come riformato) nella parte in cui queste prevedono “forme di autonomia più ampie”. Con inevitabile conseguente caducazione dell’art. 31, comma 2, della legge n. 87/1953, come sostituito dall’art. 9, comma 1, della legge n. 131/2003, nella parte in cui mantiene in vita “la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale”.

La decisione della Corte, sul punto, mi pare del tutto condivisibile, facendo - come detto - giustizia della motivazione della sentenza n. 314 del 2003¹¹, nella quale la Corte aveva rifiutato un confronto in termini di autonomia, giudicando (allora) che quello siciliano e quello previsto in via generale dall’art. 127 Cost. si dovessero ritenere “sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10”, dato che il sistema di controllo sulle leggi siciliane “è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni”, ed inoltre perché esso non ha “effetti sospensivi sull’efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall’art. 29, secondo comma, dello Statuto”. Per spazzare via tale argomentazione alla Corte basta una riga: “il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell’autonomia rispetto a quello previsto dall’art. 127 Cost.”. Gli *overruling*, come si sa, sono sempre esistiti, e pertanto non dobbiamo sorprenderci più di tanto: tuttavia l’oggettività del giudizio di costituzionalità richiederebbe qualche sforzo in più per argomentare un cambiamento così netto di giurisprudenza¹². Magari facendo ricorso, come si diceva sopra, alla prassi che tale sistema ha consentito di instaurare, e che costituisce una buona ragione per cambiare le regole del gioco.

3. Seguendo la strada dell’adeguamento ex art. 10 legge cost. n. 3/2001, la Corte evita di doversi esplicitamente pronunciare sulla costituzionalità delle disposizioni statutarie. In sostanza, con la pronuncia in questione, la Corte “elimina” dall’ordinamento una serie di disposizioni costituzionali (statutarie), ma non dichiarandole incostituzionali, bensì espressamente dichiarando che esse “non trovano più applicazione”. Una considerazione su questo passaggio, che non è nuovo nella giurisprudenza della Corte (v. già, ad esempio, sentenza n. 408/2002): come bene scriveva Rolando Tarchi qualche anno fa, con la norma contenuta nell’art. 10 “gli statuti speciali permangono in vigore nella loro interezza, ma parti degli stessi risultano inefficaci e inapplicabili, in quanto il loro valore prescrittivo è sospeso (piuttosto che derogato) a beneficio di talune disposizioni del nuovo Titolo V”¹³. Se ciò è vero, va però rilevato che la valutazione circa la non applicabilità di un

¹⁰ In tal modo, come sostiene anche A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 1, la Corte “rinnega se stessa, supera cioè agevolmente, con disinvoltura, l’ostacolo frapposto dalla sentenza n. 314 del 2003”.

¹¹ Criticamente sulla posizione assunta dalla Corte nel 2003 v., da ultimo, A. PIRAINO – O. SPATARO, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2011, 923-924.

¹² Sottolinea ancora A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 2, come “l’intervento sul processo è sempre, *per tabulas*, un attacco frontale alla *certezza del diritto costituzionale* e, per ciò stesso, alla *certezza dei diritti fondamentali*”.

¹³ R. TARCHI, *Sintesi di un dibattito su Titolo V, Parte II della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Spunti per una riflessione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza*

disposto normativo dovrebbe essere compito del giudice comune e non di quello costituzionale¹⁴. Forse allora la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle leggi delle regioni ordinarie (ovvero art. 127 Cost. e norme ad esso collegate)¹⁵. Si sarebbe trattato, se così si fosse agito, dell'accertamento di un'incostituzionalità per *ius superveniens* (sebbene accertata a distanza di tredici anni all'entrata in vigore del nuovo parametro costituzionale). Non che tutto questo sia in grado di cambiare la sostanza delle cose (se domani il Commissario siciliano dovesse nuovamente proporre ricorso avverso una legge siciliana la Corte lo dichiarerebbe, con ogni probabilità, inammissibile, così di fatto sanzionando il venire meno delle disposizioni statutarie¹⁶); e tuttavia il ragionamento sarebbe risultato più coerente.

Tralascio comunque tali profili, per analizzare l'elenco delle disposizioni statutarie ritenute "non più applicabili" contenuto nella motivazione della sentenza.

La prima disposizione che, a giudizio della Corte, subisce tale sorte è quella contenuta nell'art. 27, in forza della quale "Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli art. 25 e 26¹⁷ e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accusa da parte dell'Assemblea regionale". Tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale già con la sentenza n. 6/1970: sebbene tuttavia il dispositivo di quella pronuncia fosse riferito ai due articoli nella loro interezza ("*dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana*"), dalla motivazione si poteva evincere che la parte caducata fosse esclusivamente quella relativa alla competenza dell'Alta Corte di giustizia siciliana, nonché alla legittimazione a ricorrere nei confronti del Presidente e degli assessori regionali. Tanto è vero che dopo di allora si è mantenuta la legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi regionali; mentre, in relazione a quelle statali, un tentativo operato dal Commissario è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con la sentenza n. 545/1989. In sostanza, dunque, con la presente pronuncia cade l'ultimo frammento ancora in vita dell'art. 27, ovvero la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali (come espressamente viene indicato in motivazione). Tornerò su questo punto.

La seconda disposizione espressamente indicata dalla Corte è l'art. 28, in forza del quale "Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte". La caducazione di tale previsione è strettamente connessa alla precedente: venendo meno la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali, è evidente che viene meno anche l'obbligo dell'invio delle delibere legislative approvate allo stesso Commissario.

Più problematico è il dichiarato venir meno dell'art. 29, il quale consta di due commi. Nel primo viene fissato un termine per il giudizio dell'Alta Corte ("L'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime"), mediante una previsione che sin qui era stata considerata vigente, sebbene – come ricorda anche la Corte nella motivazione – il termine in questione fosse ritenuto meramente ordinatorio (e ciò a partire dalla sentenza n. 9/1958). D'accordo, sul punto, che in quanto ordinatorio il termine è

costituzionale, Torino, 2004, 787.

¹⁴ Come sottolineano G. MOSCHELLA – A. RUGGERI, *Disapplicazione*, cit., 3, che richiamo al riguardo la vicenda relativa alle antinomie tra il diritto dell'Unione europea e quello interno.

¹⁵ Ipotesi cui fa riferimento, in generale, ancora R. TARCHI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁶ Come fece la Corte, in relazione al potere di impugnativa del Commissario dello Stato degli atti normativi statali, con l'ordinanza n. 545/1989, di cui subito si dirà.

¹⁷ Trattasi, rispettivamente, della disposizione che prevede il ricorso contro le leggi regionali e le leggi e i regolamenti statali (art. 25) e della disposizione relativa al giudizio di accusa nei confronti del Presidente e degli assessori regionali (art. 26).

sostanzialmente *tamquam non esset*: e tuttavia risulta paradossale che la previsione di un termine per la decisione della Corte sulla legge regionale sia considerata “meno autonomista” dell’assenza di qualsiasi termine.

Il secondo comma, invece, prevede quanto segue: “Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell’Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione”. Tale formulazione riguarda, come è evidente, la procedura di promulgazione: corretta appare la dichiarazione di caducazione della possibilità di promulgare le leggi una volta esaurito il termine indicato; ma si potrebbe ritenere invece la sopravvivenza della previsione relativa alla promulgazione, così da realizzare l’obiettivo che la Corte persegue di rendere anche quello siciliano un controllo successivo. In sostanza, potrebbe rimanere la seguente previsione: “Decorsi otto giorni, ~~senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell’Alta Corte sentenza di annullamento,~~ le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione”. E’ vero, al riguardo, che il venire meno delle previsioni precedenti rende privo di un termine *a quo* l’espressione “decorsi otto giorni”: ma questo potrebbe essere ricavato in via interpretativa, con riguardo alla data di ricezione della delibera legislativa da parte del Presidente regionale. Facendo al contrario cadere tutta la disposizione si producono effetti non tanto in relazione all’individuazione dell’organo competente a promulgare (come subito si dirà, a ciò sovviene l’art. 13 dello statuto; e peraltro potrebbe soccorrere anche l’art. 121, quarto comma, Cost., da ritenere applicabile anche alla Regione siciliana), quanto piuttosto circa i termini entro i quali tale promulgazione deve avvenire.

Ed infine, la Corte dichiara che non trova più applicazione neppure l’art. 30 dello statuto di autonomia, in forza del quale “Il Presidente della Regione, anche su voto dell’Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all’art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l’Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione”. Anche in merito a tale previsione sembra opportuno operare dei distinguo. La legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare atti normativi statali era già stata, come detto, di fatto eliminata mediante una pronuncia di inammissibilità (la già richiamata sentenza n. 545/1989), e pertanto la conferma di tale orientamento è da valutare positivamente (salvo quanto si è detto in generale sugli effetti di tale dichiarazione di “non applicabilità”). Qualche dubbio in più sulla restante parte della disposizione (ritenuta) caducata: e ciò non tanto circa la legittimazione ad impugnare le leggi statali ad opera della regione (il venire meno della presente disposizione fa ritenere applicabile anche alla Sicilia la competenza generale prevista per tutte le regioni dall’art. 127, secondo comma, Cost., come attuato dalla legge n. 87/1953), quanto sulla procedura *precedente* all’eventuale decisione di presentare ricorso. Se infatti si applica quanto previsto in via generale occorre ritenere che, anche per la Sicilia, “la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta” (art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953).

Con il che si devono sottolineare tre variazioni rispetto alla previsione statutaria: la necessità della delibera di Giunta precedente al ricorso; la possibilità del Consiglio delle autonomie locali di proporre ricorso al Presidente della Regione; l’eliminazione dell’eventualità del “voto dell’Assemblea regionale”. La seconda di tali variazioni deve escludersi con riguardo alla Sicilia: in quell’ordinamento, infatti, il Consiglio delle autonomie locali non è stato istituito, malgrado la sua previsione in un disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura presso l’Assemblea regionale (DDL n. 110)

relativo alla introduzione di alcune modifiche allo statuto regionale. Dovrebbe invece valere la previsione della necessaria delibera giuntale (mentre la previsione statutaria attribuiva il potere di ricorso direttamente al Presidente); mentre più complesso è il discorso con riguardo all'eliminazione del "voto dell'Assemblea". Che tale eliminazione sia conseguenza della maggior autonomia che per tale via si garantirebbe alla regione sembra ipotesi senz'altro da scartare; peraltro, si potrebbe obiettare che essendo la norma meramente facoltizzante dell'intervento assembleare ed essendo il "voto" privo di efficacia vincolante, nulla impedirebbe comunque all'Assemblea di continuare ad esprimere voti. Ed in effetti, sul piano sostanziale, poco dovrebbe cambiare. Piuttosto, la dichiarata caducazione suscita qualche perplessità se rapportata alla previsione, contenuta nell'art. 98, comma 1, dello statuto del Trentino – Alto Adige¹⁸, della necessaria preventiva delibera del Consiglio regionale (anziché della Giunta) in ordine al ricorso presidenziale, su cui la Corte ha mostrato in tempi recenti una severità fors'anche eccessiva¹⁹: se infatti l'eliminazione del voto assembleare è considerata espressione di maggior autonomia, perché si dovrebbe mantenere la previsione del Trentino – Alto Adige? In realtà, è evidente che prevedere un intervento del Consiglio anziché della Giunta, o addirittura la mera possibilità di esprimere voti, è del tutto inconferente rispetto alle garanzie di autonomia: e che conseguentemente tutto ciò non ha nulla a che vedere con la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Un'ultima considerazione. Tra le disposizioni statutarie che "non trovano più applicazione" la Corte non menziona l'art. 13, comma 2, di cui si è già detto: il quale stabilisce che le leggi e i regolamenti regionali "sono promulgati dal Presidente della Regione decorsi in termini di cui all'art. 29 comma 2" del medesimo statuto. Il venire meno della norma cui si rinvia rende, come sopra accennato, priva di contenuto tale disposizione, almeno con riguardo ai termini di promulgazione: e se in relazione a questi ultimi il problema si potrebbe risolvere come sopra indicato, resta fermo che l'eventuale ricorso statale e il conseguente giudizio della Corte avranno sicuramente carattere successivo, come avviene – ex art. 127 Cost. – per tutte le altre regioni²⁰.

4. Dunque, secondo la Corte, il carattere preventivo del ricorso siciliano fa cadere tutto il procedimento previsto dallo statuto di autonomia, e ne comporta la sostituzione con il procedimento previsto dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31 della legge n. 87/1953: con la conseguenza che, sempre a giudizio della Corte, viene meno anche la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative regionali.

Quest'ultimo punto, in verità, non era così scontato²¹, ed infatti in passato esso era stato a lungo dibattuto. La stessa sentenza n. 314/2003 aveva rilevato una diversità di fondo tra il ruolo del Commissario e quello del Governo nazionale, concludendo per la "maggiore autonomia" che il sistema siciliano avrebbe garantito rispetto a quello nazionale: secondo quella pronuncia, infatti, il Commissario dello Stato "è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (...), ma (...) esercita un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non

¹⁸ Per il quale "le leggi e gli atti aventi forza di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio".

¹⁹ Il riferimento è a Corte cost. n. 142/2012, su cui, volendo, E. ROSSI, *Ratifica consiliare della delibera giuntale di ricorrere contro le leggi statali in Trentino – Alto Adige: quando il rigore sembra eccessivo e ingiustificato*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 1107 ss.

²⁰ Sulla vigenza dell'art. 13 v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 390.

²¹ Anche secondo A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 3, "la figura del Commissario non va inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo, tant'è che quest'ultimo era, per il dettato originario della Carta costituzionale, valevole per tutte le Regioni".

spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo". Già in sede di commento a quella decisione chi scrive²² aveva sottolineato criticamente la rivalutazione (quasi una sorta di riesumazione) del ruolo del Commissario dello Stato quale "organo indipendente dal potere centrale"²³, con conseguente evidente paradosso: e cioè che la figura del Commissario del Governo, eliminata a livello costituzionale per le regioni ad autonomia ordinaria (in forza dell'abrogazione dell'art. 124 Cost. operata dalla legge cost. n. 3/2001) con l'intento di superare livelli istituzionali cui affidare compiti di controllo-sovraordinazione dello Stato nei confronti delle regioni²⁴, fosse stata rivalutata in Sicilia, e ciò in forza della presupposta maggiore autonomia che il suo mantenimento avrebbe assicurato. Paradosso sostenuto - peraltro - dalla stessa Assemblea regionale siciliana, che con un proprio ordine del giorno invitò il Presidente regionale a continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale, ritenendo il sistema siciliano di controllo delle leggi regionali caratterizzato da un peculiare sistema di impugnativa diretta delle leggi regionali "affidato al Commissario dello Stato, *organo concepito con carattere di imparzialità a tutela della delimitazione costituzionale della sfera di competenza rispettivamente dello Stato e della Regione siciliana*" (corsivo aggiunto)²⁵.

Anche su questo punto, opportunamente, la decisione della Corte consente di superare il paradosso e fa giustizia di precedenti assai discutibili ricostruzioni.

5. Un ulteriore aspetto della decisione merita di essere sottolineato, in ordine all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, con particolare riguardo all'espressione "le disposizioni della presente legge" ed alla necessità di individuare l'*unità minima* cui tale espressione deve essere riferita. Per spiegare meglio: il problema è di capire a quale livello deve compiersi il raffronto tra normativa preesistente alla riforma del Titolo V e normativa introdotta mediante tale riforma, al fine di valutare quanto e quali parti della legge costituzionale n. 3/2001 siano applicabili alle regioni speciali e quanto invece queste ultime debbano mantenere del loro assetto statutario. Applicando tutto questo al caso del procedimento di controllo delle leggi siciliane, il quesito concerne il punto se il procedimento di controllo delle leggi regionali debba essere considerato come un'unità indivisibile, e quindi se la comparazione sia da compiere tra "tutto" l'art. 127 novellato e il "sistema" delle disposizioni statutarie in materia; o se al contrario sia possibile "scomporre" l'istituto al proprio interno, sì da operare una comparazione tra singoli aspetti delle due discipline: in particolare, tra natura preventiva e natura successiva, da un lato; e tra ricorso del Commissario e ricorso del Governo, dall'altro. Con la ipotetica possibilità, qualora fosse seguita questa seconda strada, di far cadere il carattere preventivo del ricorso, ma al contempo mantenendo la competenza ad impugnare in capo al Commissario dello Stato.

Qualora si fosse seguita la strada del confronto "punto per punto", la motivazione della Corte avrebbe dovuto argomentare non soltanto con riguardo alla natura preventiva o successiva del procedimento di controllo, ma anche sul confronto - in termini di maggiore o minore "autonomia" - tra potere di impugnativa attribuito al Commissario ovvero al Governo nazionale. Il fatto che invece la Corte non si ponga minimamente

²² E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3032 ss.

²³ Come lo definì E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, 624.

²⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPi - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino, 2003, 231.

²⁵ Ordine del giorno n. 22 approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 29 novembre 2001.

questo secondo problema, risolvendo tutto - come si è detto - sulla base della natura preventiva del ricorso, induce a ritenere che, secondo la Corte, il raffronto richiesto dall'art. 10 debba essere condotto sul complesso dell'istituto, e non su singole parti. Ed essendo condotto sull'insieme dei profili, la natura preventiva - secondo la Corte - deve essere considerata prevalente su ogni altro profilo, facendo pendere il bilanciamento nel senso della preferenza del modello statale su quello regionale (siciliano) e, conseguentemente, facendo venir meno anche la legittimazione del Commissario dello Stato.

In sostanza, la Sicilia cessa di essere "isola" (giuridicamente), e si avvicina – almeno con riguardo al procedimento di controllo delle leggi – al continente: però, come in altre volte nella storia è avvenuto, non per una propria scelta, ma – questa volta – in forza di una decisione del giudice delle leggi.

* P.O., Scuola superiore Sant'Anna di Pisa



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. 2

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

PER UN NUOVO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

02 MAGGIO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri
Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*

Abstract: This paper presents some theoretical and methodological questions preliminary to the contribution, offered by some Sicilian constitutionalists, in the elaboration of a new Statute of the same Region, not only from a discursive and conceptual point of view, but through the preparation of a draft text (together with theoretical reflections supporting it) which could be a reference in the elaboration of a new Statute.

1. *Le ragioni di una scelta*

L'odierno incontro di studio nasce da un'esigenza e dà una testimonianza: offrire un contributo, in spirito di autentica e solidale cooperazione, dei costituzionalisti operanti in tutte le Università della Regione, alla elaborazione di una nuova Carta statutaria la cui venuta alla luce, ad oltre settant'anni dal varo di quella ancora in vigore, non può tardare oltre. Di qui l'idea di sollecitare studiosi di provata esperienza e sensibilità per le questioni di diritto regionale a partecipare a questa iniziativa di studio in un modo almeno in parte inusuale rispetto a quello che connota le iniziative scientifiche in genere: non soltanto, cioè, a portare in forma discorsiva il loro apporto di idee ma a far luogo, ciascuno su ambiti materiali distinti e oggetti determinati in essi ricadenti, alla predisposizione di quelli che potrebbero divenire i disposti del futuro statuto. L'obiettivo è, insomma, quello di mettere in mano agli operatori istituzionali, specie a quelli regionali, una bozza di articolato, corredata delle necessarie riflessioni teoriche di supporto, cui essi possano fare, volendo, riferimento in sede di elaborazione del disegno di nuovo statuto.

Il bisogno di disporre a breve di una Carta statutaria profondamente rinnovata nei contenuti non richiede – a me pare – alcuna argomentazione a suo sostegno. La Carta del '46 ha costituito a suo tempo un importante punto di riferimento, prospettandosi in essa un modello di articolazione istituzionale dello Stato particolarmente avanzato, anzi fin troppo avanzato per il tempo, tant'è che esso non è riuscito a farsi strada e ad affermarsi conformemente al disegno tracciato sulla carta. Oggi, però, per un verso, alcuni istituti statutari non sono più riproponibili (penso, ad es., all'Alta Corte), mentre altri (come il ruolo assegnato al Presidente della Regione per ciò che attiene al mantenimento dell'ordine pubblico), rimasti lettera morta, non sono in alcun modo prospettabili. Allo stesso tempo, la società siciliana (e l'intera società italiana) è nel frattempo profondamente cambiata, così come è cambiato il contesto internazionale e sovranazionale, segnato da vincoli viepiù intensi di mutua solidarietà tra gli Stati e, specialmente, dalla costruzione europea tuttora in corso, pur tra gravi difficoltà e non rimosse contraddizioni e complessive carenze.

D'altro canto, chi si accinga a porre mano alla redazione di una nuova Carta statutaria non può non trarre profitto dalla lezione della storia, e segnatamente dall'esperienza regionale qual è venuta maturando fino ad oggi nel corso di un processo ormai pluridecennale, esso pure svoltosi con non poco affanno e vero e proprio travaglio, di cui è indice eloquente una corposa giurisprudenza costituzionale, nel suo insieme di certo non benigna per l'autonomia in genere e le ragioni della specialità in ispecie.

Alle più salienti linee di tendenza di questa giurisprudenza occorre prestare la massima attenzione; e, se è vero che non avrebbe pratico senso contrapporsi frontalmente a taluni granitici convincimenti del giudice costituzionale, è parimenti vero che alcune sue espressioni fortemente penalizzanti per l'autonomia vanno contrastate con decisione: quali migliore occasione, allora, di quella della riscrittura dello statuto? Non si dimentichi che siamo davanti ad una fonte costituzionale, vale a dire allo strumento provvisto della maggior forza normativa, il più idoneo a indurre la Consulta a correzioni, sia pur parziali, dei propri orientamenti.

* Presentazione delle Giornate di studio dall'omonimo titolo, Messina 16-17 marzo 2017.

2. Temi e problemi in attesa di soluzione

Non conosco, al momento in cui rappresento queste mie succinte notazioni introduttive, [i contenuti delle proposte che saranno presentate dai colleghi nel corso delle nostre Giornate](#). Mi limito solo a porre sul tappeto, con la massima rapidità, alcune questioni su cui mi parrebbe opportuno fermare particolarmente l'attenzione.

Quanto all'organizzazione, si tratta di ragionare se convenga tenere fermo così com'è il principio del *simul simul* che, nel presupposto della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, informa di sé le relazioni tra gli organi costituzionali della Regione stessa. La questione merita, a mia opinione, di essere riconsiderata senza alcun preconconcetto ideologico o di dottrina, non valutandola in astratto o *in vitro* ma alla luce degli sviluppi del sistema dei partiti (continuo a fare utilizzo di questa formula esclusivamente per scorrevolezza espositiva, pur consapevole che ben poco di "sistematico" v'è nel quadro politico in atto, nel quale gli stessi partiti sembrano afflitti da una crisi strutturale forse irreversibile e in via di disfacimento). E, invero, nel momento in cui il quadro stesso appare sfilacciato e segnato da gravi tensioni e contraddizioni, il rischio è che, non essendo i partiti in grado di giocare un ruolo forte di aggregazione e di progettazione politica, il meccanismo in parola possa dar fiato, in una misura eccessiva e con esiti inaccettabili, alla tendenza in atto al "leaderismo" e, anzi, al vero e proprio "cesarismo" politico, finendo col risolversi in una sovraesposizione del Presidente suscettibile di recare squilibri nella forma di governo e nella stessa "forma di Regione" (intesa come riferita ai rapporti tra comunità governata e apparato governante), dei veri e propri guasti forse non riparabili.

D'altro canto, "l'equilibrio del terrore", come l'ha definito un'autorevole dottrina, insito nel meccanismo stesso, può agevolare operazioni di trasformismo politico, portando a crisi di governo a getto continuo mascherate da rimpasti più o meno consistenti, che nondimeno passano sopra la testa dell'Assemblea, inibita dal timore dell'autoscioglimento nel prendere l'iniziativa della sfiducia al Presidente, la cui previsione si è fin qui rivelata un'arma spuntata, incapace di fare da pungolo per l'azione di governo del Presidente stesso.

Non spetta a me dare indicazioni circa possibili correttivi o temperamenti (sempre che ritenuti opportuni) del sistema attuale, che – come nel film *Papillon* – vede legati da una catena chiusa da una palla di ferro i principali attori istituzionali. Credo però che il recupero a beneficio dell'Assemblea del ruolo di centrale rilievo sulla scena che ad essa spetta passi *anche* (non dico *solo*) attraverso il ripensamento del meccanismo suddetto.

Occorre, poi, rendere ancora più efficaci ed incisivi i poteri di controllo dell'Assemblea sull'esecutivo e dar vita a soluzioni organizzative inusuali al piano dei raccordi con gli enti locali, lo Stato, l'Unione, secondo quanto tenterò di dire meglio a momenti.

Quanto alle funzioni, credo che si debba partire da un dato su cui è difficile non convenire, vale a dire che quella della enumerazione delle materie di competenza delle Regioni mediante etichette, usualmente adottata da noi come altrove, è tecnica dimostratasi fortemente penalizzante per l'autonomia, della quale tuttavia non possiamo – a quanto pare – fare comunque a meno.

La verità è che la Regione si presenta nuda, disarmata, davanti al giudice costituzionale, sovraccaricato dalla vaghezza del linguaggio costituzionale di poteri enormi di apprezzamento discrezionale. E, poiché la tendenza – piaccia o no – è nel senso di una ricentralizzazione di materie e funzioni (la riforma "Renzi-Boschi" *docet...*), cui non sono estranee le pressioni provenienti dall'Unione europea, ecco che immaginare di poter rafforzare le difese dell'autonomia facendo leva su nuove etichette può rivelarsi una via non conducente allo scopo, senza uscita. Non dico – sia chiaro – che nulla di buono possa aversi su questo terreno, che va anzi coltivato e sfruttato ancora meglio di come si sia fin qui fatto, riformulando le vecchie etichette e, soprattutto, inventandone di nuove; credo però che altre siano le risorse cui attingere, attraverso una incisiva ed innovativa razionalizzazione statutaria, segnatamente puntando con decisione sugli istituti di un regionalismo cooperativo autenticamente ispirato al principio della *partnership*.

Non v'è, infatti, da fare molto affidamento sulla stanca riproposizione della “logica” vetero-garantista della *separazione delle competenze*, contraddetta da una giurisprudenza consolidata, seppur a tutt'oggi gravata da talune oscillazioni. Di contro, occorre decisamente puntare – a me pare – sulla “logica” della *integrazione delle competenze*, innalzata ad autentico metodo dell'azione dei pubblici poteri, a tutti i livelli istituzionali: una “logica” che, poi, naturalmente porta alla sostituzione dell'uno all'altro ente che resti inoperoso o che intervenga solo in parte per l'appagamento del pubblico interesse.

Integrazione, in primo luogo, di tipo “orizzontale”, vale a dire tra gli organi direttivi della Regione, ristrutturando i procedimenti (a partire, ovviamente, da quelli di normazione) ed assicurando una presenza di centrale rilievo all'esecutivo nella formazione delle leggi, oltre che dotandolo di poteri di normazione diretta, a mezzo di decreti-legge e di decreti legislativi. Allo stesso tempo, la varietà e complessità dei bisogni da soddisfare sollecita l'“invenzione” di nuovi tipi di legge, caratterizzate da procedure aggravate (e, appunto, “integrate”), aperte all'apporto degli enti locali e di soggetti esponenziali della società civile (penso, soprattutto, alla legge di delegazione europea, a leggi di attuazione di accordi con Stati esteri o intese con loro articolazioni interne, a leggi “organiche”, in relazione a determinate materie, quali le leggi che disciplinano gli istituti di democrazia diretta, ecc.). Allo stesso tempo, è consigliabile la invenzione di nuove specie di regolamento, di referendum, di strumenti in genere (anche di *soft law*) di governo della società.

Integrazione, quindi, di tipo “verticale”, prefigurandosi procedimenti “misti”, in seno ai quali prenda corpo la “leale cooperazione” con altri enti autonomi, lo Stato, l'Unione appunto.

Il versante delle relazioni internazionali e sovranazionali merita – a mio modo di vedere – di essere battuto con particolare cura ed insistenza, specie dalla nostra Regione che, per la sua posizione strategica nel Mediterraneo, davvero si pone quale la porta dell'Europa, come tra l'altro dimostra la questione cruciale relativa alle immigrazioni di massa.

La Regione può (e deve) al riguardo fare tutta quanta la propria parte; di certo, non sostituendosi ad altri enti, quali lo Stato e l'Unione, ma senza nondimeno sottrarsi alle proprie responsabilità, morali prima ancora che giuridiche.

Nella presente società multiculturale, sollecitata a convertirsi sempre di più – è stato detto da una sensibile dottrina – in “interculturale”, le autonomie territoriali in genere e quelle regionali in ispecie possono fare molto per la trasformazione della struttura della società stessa all'insegna dei valori fondamentali di libertà ed eguaglianza (specie nella sua declinazione sostanziale) e, in ultima istanza, dignità della persona umana.

Il [nuovo statuto](#), colmando una strutturale carenza di [quello del '46](#), peraltro *temporis ratione* giustificata, è chiamato a dotarsi di enunciati normativi nei quali largo spazio dovrà darsi ai rapporti tra la Regione e quanti, cittadini e non, si trovino nel suo territorio, stabilmente residenti oppure di passaggio: tutti a vario titolo bisognosi di cure, titolari di diritti ma anche gravati da doveri, tanto *inter se* che verso l'ente ospitante. Occorre, insomma, produrre uno sforzo di fantasia progettuale tale da portare ad una revisione profonda dell'idea di “forma di Regione”, in essa trovando posto anche coloro che non hanno voce – perlomeno ad oggi – al piano dei diritti politici, offrendovi opportunità di inserimento nei processi di produzione giuridica e nelle attività d'indirizzo politico da cui sono ad oggi tenuti estranei.

Per questo verso, lo statuto può dare un concorso di primo piano alla trasformazione della nozione stessa di cittadinanza ed al riposizionamento su basi nuove del rapporto tra cittadini e non cittadini, facendo proprio del riferimento al territorio la base più solida su cui esso può essere complessivamente ripensato e ridisciplinato.

In questo quadro, qui sommariamente abbozzato, la Regione può proporsi quale sede privilegiata di collegamento interistituzionale: tra gli enti locali (e, segnatamente, i Comuni) e lo Stato e, quindi, l'Unione, come pure tra soggetti esponenziali della società organizzata, facendosi della sussidiarietà, tanto nella sua proiezione orizzontale quanto in quella verticale, un autentico metodo di azione e di governo della società.

Si tratta, poi, di ridefinire su basi nuove tanto l'amministrazione quanto la finanza. La seconda –

com'è chiaro – dipende dalla prima, oltre che dagli oneri derivanti dalla legislazione e dalla normazione in genere. La finanza è, infatti, chiamata a sostenere ed assecondare, a un tempo, le funzioni; ha, cioè, da porsi quale una sorta di vestito su misura in relazione ai compiti ai quali la Regione deve far fronte. Pur nel presente contesto segnato da una crisi economica soffocante, dotare la Regione di campi materiali sulla carta assai vasti sui quali poter spiegare la propria autonomia senza però la necessaria provvista finanziaria equivale a vanificare l'autonomia stessa sul nascere ovvero a fare opera mistificatoria e demagogica.

Qualora dovesse un domani affermarsi a carattere generale un modello flessibile di neoregionalismo, idoneo a spianare la via per l'avvento di un sistema di *specialità diffusa*, a favore del quale mi sono da tempo dichiarato, ogni Regione (e, dunque, anche la nostra) potrebbe attingere da un “paniere” particolarmente capiente le materie cui fanno capo i bisogni emergenti dal proprio territorio e farne quindi oggetto tanto di regolazione normativa quanto di amministrazione, o – per dir meglio – di un'attività di indirizzo e di coordinamento degli enti (territoriali e non) operanti al proprio interno, cooperando con tutti al fine dell'appagamento di interessi il più delle volte dalla connotazione “mista”, bisognosi pertanto di non essere affidati alla cura esclusiva di un solo ente.

Il *principio di responsabilità* dovrà, quindi, porsi a base dell'assetto delle pubbliche funzioni; ed è chiaro, allora, che la Regione potrà (e dovrà) contare sulle risorse finanziarie rapportate alle funzioni che *in concreto* è chiamata ad esercitare, non già a quelle sulla carta riconosciute da formule statutarie peraltro strutturalmente connotate da vaghezza espressiva.

Quanto, poi, all'amministrazione, si tratta di fare una scelta di campo tra un modello ideale-astratto ed uno invece legato al contesto in atto.

Ancora una volta, l'esperienza è maestra. Sappiamo tutti la misera fine fatta dal disegno particolarmente innovativo contenuto nell'[art. 118](#), quale riscritto nel 2001: la inopinata rimozione del principio del parallelismo è stata duramente sanzionata dalla giurisprudenza (specie con la famosa [sent. n. 303 del 2003](#), a firma del compianto C. Mezzanotte) che ha, a conti fatti, portato al ripescaggio del principio stesso. Ed è singolare che la riforma “Renzi-Boschi”, a conti fatti, riproponesse stancamente l'impianto ad oggi vigente, dimentica del giudizio fortemente negativo sullo stesso espresso dalla Consulta. Si tratta, dunque, di chiedersi se riproporlo ancora una volta nel [nuovo statuto](#) o se abbandonarlo senza molti rimpianti. Ho l'impressione che, qualora dovesse battersi la prima via, la giurisprudenza, con la sua consumata abilità argomentativa e manipolativa dei testi (persino dello stesso parametro costituzionale...), se ne discosterebbe, quanto meno in cospicua misura.

D'altro canto, lo stato a dir poco disastroso, agonizzante, in cui versano gli enti locali è quello che è: immaginare che i Comuni possano davvero porsi quale il “centro di gravità permanente” dell'amministrazione – per riprendere i termini di una canzone di successo – sarebbe a dir poco ingenuo. Si tratta, nondimeno, di evitare l'eccesso opposto di un accentramento di funzioni in capo alla Regione, inadeguato rispetto al ruolo di questa quale ente essenzialmente d'indirizzo e di coordinamento. S'impone, dunque, la ricerca di un punto mediano d'incontro tra istanze contrastanti, che spingano, l'una, ad un decentramento e l'altra ad un accentramento di funzioni comunque eccessivi, tali da risolversi in un grave pregiudizio per la cura del pubblico interesse.

Solo pochi cenni ad un paio di questioni che l'esperienza ha dimostrato essere di centrale rilievo: l'una, con riguardo all'implementazione delle previsioni statutarie e, perciò, alle forme e ai modi con cui assicurarne l'attuazione; l'altra, con riferimento alle garanzie statutarie, e segnatamente alle procedure di revisione dello statuto ed ai ricorsi davanti alla Corte costituzionale.

Per il primo aspetto, uno dei limiti strutturali dei documenti costituzionali (e, tra questi, appunto, lo statuto) è dato proprio dal fatto che i progetti di trasformazione della società e delle istituzioni in essi mirabilmente dipinti restano poi largamente disattesi anche per il difetto di procedure adeguate alla loro realizzazione.

Ora, non saprei dire se lo strumento delle norme di attuazione sia un ferro arrugginito, o no. Quanto meno, però, si rende necessario qualche aggiustamento, secondo quanto è peraltro da tempo segnalato dalla più avvertita dottrina, che ha affacciato proposte volte a rendere obbligatoria la messa in atto delle norme stesse entro tempi prestabiliti, una volta conclusa l'attività delle commissioni paritetiche.

Di estrema delicatezza, poi, la seconda questione. Non è agevole fissare il punto di equilibrio nei rapporti tra Regione e Stato al piano delle procedure concernenti le modifiche statutarie, bilanciando e – fin dove possibile – conciliando interessi comunque meritevoli di tutela.

Per un verso, infatti, le ragioni della specialità spingono per la valorizzazione – la massima possibile – del ruolo della Regione; per un altro verso, però, occorre salvaguardare istanze unitarie comunque indisponibili. Forse, il punto d'incontro potrebbe rinvenirsi nella riserva alla sola Regione dell'iniziativa volta alla revisione dello statuto, preservando comunque il diritto di emendamento delle assemblee nazionali. Di contro, per il caso che si convenga sulla opportunità di non chiudere il diritto in parola alla sola Regione, si potrebbe prevedere che il disegno di modifica, sottoposto all'assemblea e da questa approvato (anche con modifiche) a maggioranza qualificata, non possa essere emendato dalle Camere, ristrette nell'alternativa tra il “prendere” e il “lasciare”. Allo stesso tempo, le istanze di unità potrebbero essere preservate attraverso la sottoposizione a referendum *ex art. 138*, prevedendosi che lo stesso possa aver luogo quale che sia la maggioranza raggiunta nella sede parlamentare. O ancora potrebbe immaginarsi una revisione pattizamente concordata tra le assemblee elettive di Stato e Regione, non seguita da referendum, e via dicendo. Molte sono, ovviamente, le soluzioni attorno alle quali è possibile ragionare, nell'intento di un paritario appagamento delle istanze di autonomia e di quelle di unità.

Quanto ai ricorsi di costituzionalità, occorre finalmente e decisamente puntare al raggiungimento di quella “parità delle armi” – come l’ha chiamata una sensibile dottrina – fin qui venuta meno nell’esperienza, anche a motivo di enunciati costituzionali afflitti da eccessiva timidezza espressiva. Non spetta a me dire se convenga un livellamento “al basso”, che dia modo allo Stato di impugnare le leggi regionali unicamente per vizio d’incompetenza, ovvero “all’alto”, riconoscendo alla Regione la facoltà di ricorso anche oltre i casi di lesione della competenza stessa. È poi chiaro che, in linea con quel modello della integrazione delle competenze e della cooperazione tra gli enti, di cui si diceva, dovrà porsi mano alla previsione di raccordi con gli enti locali, riconoscendosi espressamente il titolo della Regione a farne valere le ragioni presso la Consulta, in linea peraltro – come si sa – con un orientamento di quest’ultima già da tempo invalso.

Molto altro si potrebbe (e dovrebbe) dire ma questo è, appunto, il compito demandato ai relatori, non a chi si è assunto l’onere, assai lieve, della mera presentazione delle Giornate che stanno per avere inizio. Mi limito solo a rinnovare l’auspicio che il [nuovo statuto](#) possa ospitare formule di organizzazione connotate da flessibilità di struttura e agilità di movenze, che ribadiscano la centralità di posto spettante alla Regione nella trama dei pubblici poteri e, perciò, il ruolo che la stessa è chiamata ad esercitare in una società e in un contesto istituzionale profondamente diversi da quelli in cui l’esperienza regionale ha avuto inizio, in una temperie storica particolarmente travagliata per il nostro Paese. Anche quella di oggi, però, è una congiuntura non poco sofferta, gravata da molte ipoteche di ordine politico, economico, sociale. Riuscire a dotare, anche e in primo luogo grazie al [nuovo statuto](#), la Regione di strumenti adeguati a farvi fronte è una sfida alla quale tutti, operatori e studiosi, e sia pure nella diversità dei ruoli e delle responsabilità, non possiamo sottrarci.

Sono certo che gli studiosi chiamati a questo gravoso compito riusciranno ad assolverlo al meglio delle loro non comuni capacità, anche grazie al supporto venuto dalle istituzioni (l’Assemblea regionale siciliana e l’Ordine degli avvocati di Messina) che hanno affiancato l’Università nella organizzazione di queste Giornate, dando ulteriore, tangibile prova di sensibilità e di spirito di servizio verso la Regione e la collettività regionale.

Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*

di Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Le cause che hanno fin qui ostato ad un'apprezzabile affermazione dell'autonomia. – 2. La miopia che sta base del mancato rifacimento organico dello statuto siciliano, fatto oggetto unicamente di circoscritte, seppur non insignificanti, modifiche, e gli ulteriori interventi di carattere istituzionale ad oggi adottati, nondimeno non esenti da mende. – 3. Le non poche né lievi carenze riscontratesi al piano dell'attività. – 4. La sfortunata vicenda delle norme "programmatiche" contenute negli statuti di diritto comune. – 5. Il ribaltamento della specialità in se stessa e la soluzione-tampone apprestata a mezzo della clausola di maggior favore. – 6. Per un modello di "specialità diffusa", integrato e sorretto da un complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo.

1. *Le cause che hanno fin qui ostato ad un'apprezzabile affermazione dell'autonomia*

Non è possibile esprimere alcuna valutazione circa il senso dell'autonomia regionale in genere e, per ciò che è qui di specifico interesse, di quella speciale (in sé e per sé così con riguardo a questo o quell'ente che ne è, o meglio *dovrebbe* esserne, beneficiario), per il modo con cui si è concretamente affermata, se non la s'inscrive nel contesto istituzionale del tempo in cui ne è maturata la genesi e negli sviluppi che se ne sono quindi avuti nell'esperienza.

Avverto subito che, ora per una ragione ed ora per un'altra, il concorso di plurime e sfavorevoli congiunture non ha consentito un saldo radicamento dell'autonomia nel terreno ordinamentale (e, prima ancora, in quello sociale) e, dunque, la sua crescita ed affermazione in modi complessivamente appaganti.

Due le cause principali che hanno portato a quest'esito infausto per l'autonomia, tanto nella sua forma "ordinaria" – com'è usualmente chiamata – quanto in quella differenziata e tipica di ciascun ente che ne gode (*rectius*, *avrebbe dovuto* goderne).

La prima è di natura culturale. Al di là di ciò che s'è pensato (e si pensa) da parte di quanti, in tempi ormai risalenti così come ancora al presente, si sono fatti (e si fanno) portatori di un modello "forte" di autonomia, il terreno politico e sociale nel quale quest'idea avrebbe dovuto (e dovrebbe) attecchire non era stato (e non è) adeguatamente spianato e coltivato sì da consentire il conseguimento dello scopo. Un'esperienza ormai pluridecennale dà conferma del fatto che non v'era all'inizio¹ né è poi maturata una mentalità largamente condivisa ed effetti-

* Relazione al Convegno su *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, a cura di F. Cortese e J. Woelk, Trento 17-19 marzo 2022, alla cui data lo scritto è aggiornato.

¹ Si è, ancora di recente, fatto notare da una sensibile dottrina [A. MORRONE, *Per la Repubblica*

vamente orientata alla promozione dell'autonomia². Eccezion fatta delle Regioni connotate dal bilinguismo quale espressione emblematica di un'identità internamente composita e bisognosa di essere salvaguardata con ogni mezzo, tra i quali è la valorizzazione della specialità, nelle rimanenti Regioni in cui l'autonomia avrebbe dovuto affermarsi è dato constatare che essa seguita a restare ai margini dei dibattiti tra gli operatori politico-istituzionali e in seno al corpo sociale, attratti da questioni considerate – a ragione o a torto – prioritarie e, comunque, meritevoli di maggiore considerazione. Ne dà testimonianza la vicenda recente del disegno volto alla c.d. “differenziazione” dell'autonomia ordinaria³ in applicazione del congegno prefigurato dall'art. 116, III c., Cost. che, ancora fino a poco tempo addietro, sembrava pronto per essere finalmente varato a beneficio di alcune Regioni e che poi si è insabbiato ed è stato posposto a fronte di questioni maggiormente pressanti, a partire da quelle che fanno capo alla pandemia sanitaria in atto ed a tutto ciò che ad essa si collega⁴.

delle autonomie dopo la pandemia, in Europa, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Bilancia*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2022, 2 febbraio 2022, 651] che le Regioni sono state “un'invenzione di puro pensiero in un contesto in cui i rapporti di forza politica riguardavano altri ben più reali e attrezzati soggetti” (c.vo testuale).

² Ho già avuto modo di rilevare il difetto nel nostro Paese di un'autentica cultura dell'autonomia nel mio *Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2018, 18 giugno 2018, 421. V., inoltre, utilmente, i contributi riuniti in *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, a cura di R. Toniatti, Università degli Studi di Trento, Trento 2018, e A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 155 ss. Sulla storia del concetto, v., poi, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, spec. il cap. I.

³ Non riprendo qui, dopo averne detto altrove, la vessata questione relativa all'eventuale utilizzo del modulo di “differenziazione” previsto dall'art. 116, III c., anche a beneficio delle Regioni speciali. Insuperabile mi parrebbe al riguardo essere l'ostacolo frapposto dalla lettera del disposto in parola, che peraltro si deve – non si dimentichi – allo stesso legislatore che ha introdotto la clausola di maggior favore, della quale – volendo – il legislatore stesso avrebbe potuto tenere conto formulando diversamente l'enunciato. Oltre tutto, le Regioni speciali sono già... *differenziate*, proprio perché godono di un regime loro proprio e, sulla carta (ma – ahimè –, in buona sostanza, solo su questa), maggiormente vantaggioso, in quanto idoneo ad esprimersi ben oltre gli ambiti materiali indicati nell'art. 116. Infine, non si trascuri l'effetto *boomerang* che potrebbe originare dalla promozione dell'autonomia, seppur circoscritta ai soli ambiti materiali indicati nell'art. 116, per il fatto che appagate in tal modo alcune istanze avanzate dalle Regioni in parola, potrebbe venire bell'e sepolto il più ambizioso disegno di un complessivo rifacimento degli statuti con le procedure loro proprie (su di che, *amplius*, *infra*).

⁴ Su questa vicenda ad oggi in corso, v. L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino 2021, e G. BOGGERO, *Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia. A margine di:* A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio, Padova, 2020, 268, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 6/2021, 7 dicembre 2021, 573 ss. Per taluni profili di metodo, v. L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it).

La seconda causa, alla prima peraltro strettamente legata, è di ordine economico-sociale. Man mano infatti che vengono affermandosi in modo prepotente bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, quella che ad una prima (ma erronea) impressione appare essere una questione meramente istituzionale risulta fatalmente posposta nell'agenda delle cose da fare. D'altronde, le emergenze – come si è soliti chiamarle, sia pure sovente dilatando in modo abnorme un termine che invece richiederebbe di essere usato con somma oculatezza e prudenza – si succedono a vicenda e talvolta sovrappongono in misura continua: tra le altre, ieri il terrorismo interno, poi la minaccia separatista che, nondimeno, è stata rapidamente riassorbita pure laddove si era più vistosamente manifestata⁵ e di cui, senza andare ora troppo indietro nel tempo – per singolare ironia della sorte e nemesi storica –, ha fatto la propria bandiera

it), 1/2020, 4 febbraio 2020, 232 ss.; quanto, poi, a talune questioni di procedura, v. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2019, 17 dicembre 2019, 260 ss.; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2020, 1 ss. e A.I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 20 aprile 2021, 295 ss. Sulle prospettive aperte per la promozione dell'autonomia dal disposto costituzionale in parola, in aggiunta agli scritti appena richiamati, v., tra gli altri, A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss.; M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 3 marzo 2020, 439 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e Salute*, 1/2020 (www.cortisupremeesalute.it), 125 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria COVID-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2020, 18 agosto 2020, 1562 ss.; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2021, 31 marzo 2021, 143 ss.; nella stessa *Rivista*, V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, 2/2021, 18 maggio 2021, 358 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, 3/2021, 19 ottobre 2021, 779 ss. e, pure *ivi*, C.B. CEFFA, *Alla ricerca del "Titolo" perfetto. Le conseguenze paradossali della conquista dell'autonomia nell'inquieto rapporto, non solo in tempo di emergenza, tra Stato e Regioni*, 8 febbraio 2022, 999 ss. Per i riflessi che potrebbero aversene per la specialità, v., inoltre, AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e G. Armao, Editoriale Scientifica, Napoli 2021. Infine, AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, a cura di G. Armao – F. Astone – M. Immordino – G. Moschella – V. Prudente, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, e AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, a cura di R. Toniatti, Università di Trento, Trento 2022.

⁵ Eloquente il dato, riferito da G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 25/2021, 3 novembre 2021, 93, secondo cui le liste autonomiste/indipendentiste in Sicilia alle regionali del 1947 ottennero il 9% dei voti e circa il 3% a quelle del 1951, per poi scomparire del tutto alle successive tornate elettorali.

un movimento politico che oggi appare invece essere nazionalista ad oltranza⁶, poi ancora la crisi economica a più riprese manifestatasi con particolarmente aggressività e ovviamente aggravatasi per effetto della pandemia⁷, e, da ultimo, la traumatica ed inquietante vicenda ad oggi drammaticamente in corso riguardante l'aggressione militare all'Ucraina da parte della Russia, dagli imprevedibili e ad oggi oscuri sviluppi che potrebbero, anche a breve, aversene.

Sta di fatto che, per una ragione o per l'altra, la ristrutturazione dell'ordinamento all'insegna del valore di autonomia tarda a prendere una forma seppur in parte apprezzabile. Per un difetto di miopia col tempo sempre di più accentuatosi, non ci si avvede, purtroppo, del fatto che dotare l'ordinamento stesso di sedi istituzionali nuove o come che sia significativamente rinnovate e di strumenti congeniali ad un contesto ormai profondamente diverso anche rispetto ad un passato non remoto equivale a predisporre le condizioni ottimali di partenza per dare appagamento a quei bisogni sociali che altrimenti sarebbero destinati a restare, in tutto o in parte, disattesi. Gli strumenti, infatti, non devono – com'è chiaro – essere utilizzati in modo autoreferenziale (e, dunque, per la riproduzione del potere da parte di chi lo detiene e se ne avvale per il proprio tornaconto) ma richiedono di essere costantemente azionati, al meglio del loro potenziale espressivo, al servizio dei bisogni maggiormente sentiti in seno alla collettività. Il che poi – per ciò che qui specificamente importa – equivale a dire che l'operato dei pubblici poteri e l'azione delle forze politiche cui esso, in buona sostanza, si deve ricevono dal valore di autonomia, nel suo fare “sistema” con i valori costituzionali restanti, un fermo orientamento di scopo, sì da convertirsi in un servizio per la comunità stanziata sul territorio. Quanto meno, così dovrebbe essere secondo modello...

Insomma, un fatto di mentalità da un canto, ragioni obiettive di contesto dall'altro: tutto cospira perché l'idea regionale non riesca a decollare ed a portarsi in alto, così come potrebbe (e dovrebbe), traducendosi in un beneficio per la collettività, e non già in un costo o – peggio – in un fattore di aggravamento delle non poche storture che sono profondamente radicate nel tessuto sociale e delle quali spesso ci si avvede proprio dal raffronto tra i contesti (nella più larga accezione) e i loro differenti sviluppi che si hanno nei territori di cui si compone la Repubblica e che tali sono rimasti malgrado l'affermazione di quel “modello”

⁶ Sulla “questione settentrionale”, per il modo con cui se n'è fatta interprete la Lega, specie nella sua prima stagione di lotta politica, v., nuovamente, lo scritto appena richiamato di G. FERRAIUOLO, 94 ss.

⁷ Si può invero comprendere che, specie nella sua fase iniziale, essa sia stata affrontata con forte centralizzazione. Si capisce, invece, assai meno (o, diciamo pure, non si capisce affatto) che la successiva gestione, specie per ciò che concerne la ripresa, prenda forma con il medesimo metodo, non poco penalizzante per l'autonomia [ragione delle prospettive che potrebbero al riguardo delinearsi nel prossimo futuro A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, cit.].

degenere che va sotto il nome di “regionalismo dell’uniformità”⁸. Un “modello” che poi – come si sa – ha tratto (e seguita a trarre), in rilevante misura, alimento proprio dalle emergenze suddette (e, segnatamente, da quella economica) alle quali si fa sempre più stancamente richiamo a giustificazione della torsione del vero modello, quello costituzionale, conseguente all’appiattimento dell’autonomia *tout court*, secondo quanto si vedrà meglio a momenti. Non è, dunque, a caso se, ciclicamente, si perviene al punto di rimettere in discussione la stessa esistenza delle Regioni⁹, senza che nondimeno ci si avveda del fatto che una soluzione radicale siffatta si porrebbe quale il classico rimedio peggiore del male, proiettando a raggiera i suoi nefasti effetti per l’intero ordinamento, con riflessi immediati – per ciò che è, poi, di maggior rilievo – per l’appagamento di alcuni dei più diffusi ed avvertiti bisogni in seno al corpo sociale.

2. *La miopia che sta base del mancato rifacimento organico dello statuto siciliano, fatto oggetto unicamente di circoscritte, seppur non insignificanti, modifiche, e gli ulteriori interventi di carattere istituzionale ad oggi adottati, nondimeno non esenti da mende*

Ora, volendo tentare di soppesare – se così può dirsi – la consistenza dell’autonomia, due appaiono essere i piani sui quali siffatta verifica può aversi in modo complessivamente attendibile: quello strutturale (dell’organizzazione) e quello funzionale (delle competenze e delle modalità del loro esercizio).

Le maggiori delusioni – va subito rilevato – vengono dal secondo, ma almeno in parte si devono a circostanze ed esperienze maturate al primo; e se ne ha una pronta spiegazione. Laddove, infatti, si tratti di offrire l’opportunità a ciascun ente dotato di autonomia di differenziarsi rispetto agli altri e soprattutto allo Stato, ricercando pertanto soluzioni originali per la propria organizzazione interna, i margini di manovra a ciascuno di essi al riguardo riconosciuti non sono, per vero, insignificanti, per quanto ovviamente soggetti a limiti a presidio dell’unità-indivisibilità della Repubblica, nondimeno talvolta intesi e fatti valere in modo eccessivamente costrittivo per l’autonomia. Sta di fatto, però, che un’autentica, apprezzabile diversificazione di soluzioni organizzative, specificamente

⁸ Alcuni studiosi [tra i quali, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 7 novembre 2014, 5] giudicano paradossale il perpetuarsi di condizioni disomogenee di sviluppo dei territori regionali pur dopo l’affermazione del modello in parola; il vero è però che quest’ultimo non ha sciolto alcuni nodi strutturali che si radicano in modo fitto ed inestricabile nel profondo del tessuto sociale ed economico del Paese che, a conti fatti, è stato scalfito solo in superficie, in alcune sue esteriori e marginali proiezioni senza nondimeno essere stato rivoltato da cima a fondo in linea con il grandioso progetto di riforma mirabilmente enunciato nei principi fondamentali della Carta (e, segnatamente, nell’art. 3, II c.).

⁹ Riferimenti al riguardo in S. PARISI, *Cinquant’anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 185 ss.

riguardanti la disciplina dei rapporti caratterizzanti la forma di governo e le stesse relazioni dell'apparato con la comunità (la "forma di Regione") non si è avuta (e non si ha): basti solo pensare alle modalità di elezione del Presidente della Regione ed ai rapporti che connotano la forma di governo, le une e gli altri fatti oggetti di discipline in larga misura stancamente ripetitive. Testimonianza eloquente, questa, del fatto che, malgrado la considerevole diversità dei territori, per la natura degli interessi da essi emergenti e bisognosi di essere salvaguardati, il grado di sviluppo economico-sociale riscontrabile in ciascuno di essi e quant'altro rende diversa ogni Regione dalle altre e giustifica la loro stessa esistenza¹⁰, ugualmente si reputa che modelli istituzionali essenzialmente fatti in serie, come se fossero sfornati tutti dalla stessa fabbrica, possano costituire la ricetta giusta per l'ottimale appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni.

Il vero è che a base degli esiti deludenti riscontratisi specie in alcune Regioni (tra le quali, appunto, la Sicilia) per ciò che concerne l'azione di governo regionale stanno cause plurime e concomitanti, solo in parte riportabili al difetto dei congegni istituzionali e in larga misura invece addebitabili ad un personale politico che ha mostrato una non particolarmente spiccata capacità di progettazione, resa viepiù evidente in determinate congiunture nel corso delle quali era (ed è) invero vistosa e pressante la massa dei problemi bisognosi di soluzione. A ciò, poi, si aggiunga la miopia esibita da coloro che sono stati (e sono) chiamati a responsabilità di governo, col fatto stesso di ritenere prioritario apprestare – come si avrà modo di vedere meglio a breve – discipline normative aventi carattere settoriale o, addirittura, microsettoriale, in quanto volte a dare ristoro ad una cerchia non di rado ristretta di cittadini piuttosto che porre mano al rifacimento delle discipline aventi natura istituzionale, ritenute meno utili per la collettività o, diciamo pure, da questa non avvertite come urgenti. Si tenga inoltre presente l'incidenza esercitata da emergenze fattesi col tempo viepiù ingravescenti che hanno accentuato la mai sopita vocazione al riaccentramento in capo allo Stato della regolazione delle dinamiche sociali (in larga accezione), secondo quanto è, da ultimo, emblematicamente testimoniato dall'esperienza odierna caratterizzata dall'adozione di misure volte a far fronte alla pandemia sanitaria.

Ora, il mancato rifacimento complessivo delle strutture istituzionali disvela un difetto grave di prospettiva da parte di coloro che col tempo hanno avuto responsabilità di governo in ambito locale, sol che si pensi che, proprio dotandosi prioritariamente di strumenti nuovi o profondamente rinnovati rispetto ad

¹⁰ Per vero, da tempo e da molti si è fatto notare che sarebbe necessario ridisegnare i confini territoriali delle Regioni, in ispecie accorpandone alcune e, in genere, ponendo mano ad un complessivo ripensamento del sistema delle autonomie territoriali della Repubblica. Un progetto particolarmente ambizioso, questo, che tuttavia – quanto meno nel breve periodo – appare irrealizzabile, ostandovi motivi di campanile unitamente a ragioni di ordine economico il cui esame va tuttavia ben oltre l'*bortus conclusus* entro il quale questo studio è tenuto a restare.

altri di risalente fattura, è quindi possibile porre mano a discipline normative congrue rispetto ai bisogni della collettività stanziata sul territorio¹¹. Ancora di più, poi, ciò vale per le Regioni ad autonomia differenziata sol che si consideri che i relativi statuti, in quanto provvisti di forma costituzionale, avrebbero potuto e potrebbero dotare le Regioni stesse di strumenti particolarmente incisivi, di cui non sono invece provviste le rimanenti Regioni. Si pensi solo agli atti aventi forza di legge, la cui introduzione ha peraltro sollevato riserve e perplessità ad oggi non sopite ma che pure potrebbe essere riconsiderata nel quadro di un complessivo ripensamento dei meccanismi relativi alla forma di governo; e ancora, con specifico riguardo alla Sicilia, sulla cui autonomia sono oggi stato chiamato a fare il punto, si consideri il ruolo attivo che potrebbe esserle riconosciuto, quale porta sul Mediterraneo e luogo di approdo di una parte consistente di migranti, tanto sul piano delle relazioni con l'Unione europea e delle relazioni internazionali intrecciate dalla Regione quanto in occasione della stipula ad opera dello Stato di accordi con altri Stati che si affaccino sul *mare nostrum* e, in genere, del compimento di attività di rilievo estero proiettate su di esso¹².

Non è, ad ogni buon conto, senza significato che in nessuna delle cinque Regioni ad autonomia differenziata si sia fatto luogo a quel rifacimento degli statuti che in sede di riscrittura del Titolo V era stato considerato (se non proprio imminente, quanto meno) suscettibile di aversi a breve¹³. Ed è bensì vero che si è posto in passato mano alla progettazione di nuove carte statutarie, in sede politica ovvero dottrinale, senza che tuttavia si sia riuscito ad andare oltre talune, pure non secondarie ma circoscritte *quoad obiectum*, innovazioni.

Così è stato infatti – per ciò che è qui di specifico interesse – per la Sicilia, il cui statuto è stato – come si sa – a più ondate modificato¹⁴ ma non, appunto, interamente rifatto¹⁵. La Regione ha, inoltre, varato alcune leggi aventi rilievo

¹¹ Si è opportunamente rilevato, con notazione riferita ad una specifica Regione ma – come si viene dicendo – suscettibile di valere anche per le altre, che «il maggior *vulnus* della nostra autonomia, anche e soprattutto in relazione al diritto dell'Unione Europea, sta nella mancata riforma dello Statuto regionale...» [G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2020, 27 marzo 2020, 193].

¹² Penso ora, ad es., al pressoché insignificante rendimento della partecipazione del Presidente della Regione con rango di Ministro alle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si discutono questioni specificamente incidenti sulle relazioni internazionali di cui si fa ora parola. Di altre previsioni statutarie si dirà più avanti.

¹³ Si è al riguardo rilevato che ai governanti locali conviene di più tenersi le “vetuste” carte statutarie piuttosto che far luogo al loro ammodernamento, nel timore che per effetto della riforma possano essere messe in discussione alcune rivendicazioni a beneficio dell'autonomia, specie in campo finanziario (G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, spec. 220 ss.).

¹⁴ ... con leggi cost. nn. 1 del 1972, 3 del 1989 e 2 del 2001.

¹⁵ A vuoto è andato il tentativo posto in essere nel 2003 da una Commissione istituita per iniziativa del Presidente della Regione V. Leanza che ha prodotto una bozza di nuovo statuto,

istituzionale, con specifico riguardo alla materia elettorale, alle consultazioni referendarie, alla forma di governo¹⁶, senza che nondimeno l'impianto statutario, risalente – com'è noto – ad oltre tre quarti di secolo addietro, sia stato fatto oggetto, come avrebbe meritato, di un complessivo e profondo ripensamento. Ed è singolare che si sia invertito l'ordine giusto delle cose, ponendo mano dapprima all'adozione di leggi comunque bisognose di mantenersi in linea con le indicazioni statutarie e rimandando a chissà quando il rifacimento organico dello statuto. È infatti chiaro che, laddove esso dovesse finalmente aversi dotando la carta statutaria di contenuti seppur in parte inconciliabili con le discipline legislative suddette, si dovrà nuovamente intervenire per il necessario adeguamento di queste ultime. Convengo, nondimeno, col fatto che, non appearing imminente – a quanto pare – la riscrittura dell'atto fondativo dell'autonomia della Regione, far tardare ulteriormente l'approvazione delle leggi suddette avrebbe recato non pochi né lievi inconvenienti di ordine istituzionale. Che, ad ogni buon conto,

peraltro per vero non esente da mende [a riguardo delle quali, se si vuole, può vedersi il mio *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2/2003, 29 maggio 2003, nonché in *Nuove aut.*, 1-2/2004, 13 ss.], così come privo di concreto riscontro si è rivelato un progetto di statuto messo a punto da alcuni costituzionalisti siciliani (può vedersi in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, a cura di A. Ruggeri – G. D'Amico – L. D'Andrea – G. Moschella, Giappichelli, Torino 2017; vi si è richiamata, tra gli altri, A. ROMEO, *Attualità e prospettive dello Statuto siciliano nel contesto delle autonomie speciali*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 147 ss.).

¹⁶ Faccio qui menzione, in particolare, delle leggi siciliane nn. 14 del 2001 e 1 del 2004 (in materia di referendum), 7 del 2005 (in tema di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione), nonché della legge stat. n. 26 del 2020 (concernente la forma di governo, la nomina e revoca degli assessori e la conclusione anticipata della legislatura), la quale ultima in ispecie non sembra avere, per vero, introdotto novità di ragguardevole spessore [v., infatti, i puntuali rilievi critici di M. ARMANNI, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana*. Much ado about nothing, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2020, 1313 ss.]. Segnalo, infine, l'apprezzabile iniziativa da ultimo adottata con la presentazione nell'ottobre dello scorso anno di un progetto di legge (n. 1096, a firma Amata) che, recependo ed originalmente rielaborando una proposta da tempo affacciata (e della cui opportunità mi sono da tempo dichiarato convinto), innova alla procedura stabilita dall'art. 43 dello statuto per il varo delle norme di attuazione di quest'ultimo, in particolare sollecitando il Governo a dare seguito entro un lasso di tempo ragionevole (centoventi giorni) alle norme già predisposte dalla commissione paritetica ovvero di rinviarle a quest'ultima sollecitandone la modifica oppure motivando le ragioni che ostano alla loro adozione. Il progetto in esame va, nondimeno incontro al limite di non fissare un termine alla commissione stessa perché si pronunzi sui rilievi mossi dal Governo. Ad ogni buon conto, chi sa quanto rilevante sia il ruolo giocato dalle norme di attuazione per la specificazione ed implementazione delle previsioni statutarie (su di che, per tutti, M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli 2012; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, e S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 157 ss.) non può che rallegrarsi di questa iniziativa il cui futuro appare pur sempre incerto, soggetto com'è al vaglio ed all'eventuale seguito che si darà all'iniziativa legislativa in parola.

vi sia il bisogno di una nuova carta statutaria è testimoniato *per tabulas* dal fatto stesso delle innovazioni alle quali l'atto licenziato nel '46 è andato soggetto non soltanto per via normativa ma pure (e soprattutto) ad opera della giurisprudenza, cui si deve la potatura di alcuni suoi "rami secchi"¹⁷, a partire da quello relativo alla istituzione dell'Alta Corte, in frontale contrasto con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale. Non si trascurino, poi, le previsioni rimaste lettera morta¹⁸, in quanto oggettivamente incapaci di farsi valere nell'esperienza, quale ad es. quella relativa ai poteri riconosciuti al Presidente ed al Governo della Regione per ciò che concerne l'utilizzo delle forze di polizia, ormai dunque da considerare desueta¹⁹.

Insomma, senza stare ora a far luogo ad una ricognizione punto per punto delle disposizioni statutarie rimaste sulla carta ovvero fatte oggetto di corposi adattamenti, è pacifico che lo *statuto vivente* sia cosa ben diversa dallo *statuto vigente*; e se ne capisce subito la ragione, sol che si pensi alle profonde trasformazioni avutesi dal tempo del varo dell'atto ad oggi e, soprattutto, alla diversa temperie storico-politica nella quale il primo è stato elaborato, facendo quindi da apripista agli altri enti ad autonomia differenziata e prestandosi allo scopo di gettare acqua sul fuoco di un movimento separatista che, nella confusa e sofferta stagione dell'immediato dopoguerra, appariva invero minaccioso, specie per una Repubblica che allora muoveva i primi passi ed aveva bisogno di rendersi stabile in un clima di rinnovata armonia al proprio interno²⁰. Si spiega, nondimeno, in questa

¹⁷ ... secondo l'azzeccata qualifica datane da un'accreditata e non dimenticata dottrina [T. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi* (1983), in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, spec. 839, ma *passim*].

¹⁸ Ad esse, in special modo, calza a pennello il giudizio dato da una sensibile dottrina dello stato complessivo dell'autonomia siciliana, che lo riprende da una colorita espressione del Presidente Alessi: v., dunque, G. VERDE, "Sepolta viva". *Il Governo Alessi e l'avvio dell'autonomia speciale della Regione siciliana (30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016. Di un'autonomia "sfiorita" si discorre, poi, in una densa riflessione di S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss. Lo stesso VERDE ha, peraltro, ripetutamente insistito, con alcune crude ed efficaci analisi, sulla condizione dell'autonomia della Regione e le sue prospettive: tra gli altri suoi studi, v. *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 16/2016, 10 agosto 2016, e *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 131 ss. V., inoltre, AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Sellerio, Palermo 1996, e la densa ma efficace riflessione di G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, 499 ss.

¹⁹ Mai dire mai, però; e, per effetto della mancata rimozione esplicita (con legge ovvero per mano della Consulta) della norma in parola, nulla esclude che un domani un Presidente di Regione la faccia risvegliare dal suo annoso letargo. Non ho alcun dubbio, tuttavia, che una eventuale iniziativa in tal senso sarebbe prontamente stoppata.

²⁰ Sulla genesi della specialità un chiaro quadro di sintesi può vedersi in GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, 119 ss. Con specifico riguardo alla vicenda valdostana, che – come si sa – ha spianato la via alla sperimentazione della specialità, v. A.M. POGGI

luce l'impianto "parafederale" che connotava le relazioni Stato-Regione, emblematicamente testimoniato appunto dalla già richiamata Alta Corte, un impianto per vero troppo avanzato, per concezione e possibili realizzazioni, rispetto all'idea di Regione quindi affermatasi alla Costituente e, più ancora, poi, vistosamente deviante dal solco entro cui veniva svolgendosi l'indirizzo politico dei Governi del tempo, dalla marcata vocazione centralista, testimoniata emblematicamente dal deliberato proposito di non porre mano all'attuazione dell'istituto regionale per l'intero territorio della Repubblica. Un concorso di fattori – come si vede – cospirava per far deviare l'esperienza regionale dal suo corso naturale, quale si specchiava in un dettato statutario peraltro connotato da indicazioni sommamente vaghe ed approssimative.

A ciò si aggiungano i difetti di costruzione esibiti dalla disciplina concernente i meccanismi di governo, primo su tutti quello relativo all'impianto della relazione fiduciaria ed alle sue concrete vicende. Si pensi solo al discusso ingranaggio del *simul simul*, di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, pure pensato per un buon fine (la stabilità e continuità dell'azione di governo) ma che, nell'esperienza poi invalsa in sede regionale così come in ambito locale, a motivo del suo inesorabile rigore²¹, ha dato luogo ad effetti perversi, sol che si pensi che avere un Governo stabile non equivale ad assicurare che sia anche un buon Governo²². Forse, avrebbe potuto giovare allo scopo la previsione della sfiducia costruttiva,

– A. MASTROPAOLO, *La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1165 ss., e R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di Costanzo – R. Louvin – L. Trucco, Giappichelli, Torino 2020, 1 ss. Per il Friuli-Venezia Giulia, v. E. D'ORLANDO, *Genesis, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, a cura di E. D'Orlando e L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2017, 1 ss. Per il Trentino-Alto Adige, riferimenti possono aversi da E. HAPPAHER, *Spunti per il regionalismo da una "speciale" specialità: l'esempio dell'Alto Adige/Südtirol*, in AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, cit., 179 ss. Per la Sardegna, v. PINNA, *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, a cura di M. Betzu – G. Demuro – Pinna, Giappichelli, Torino 2020, 3 ss. Infine, quanto alla Sicilia, v. C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello statuto siciliano*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, 3 ss., nonché gli scritti sopra richiamati di G. VERDE.

²¹ Nei fatti, il meccanismo in parola si fonda su una sorta di "equilibrio del terrore" – secondo la felice immagine di un'accreditata dottrina (G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura mia e dello stesso S., Giuffrè, Milano 2001, 211) – al quale soggiacciono entrambi gli organi della direzione politica e che condiziona pesantemente il modo con cui in concreto si avvalgono dei poteri di autonomia di cui sono dotati.

²² Sul punto, di cruciale rilievo, può, volendo, vedersi quanto se ne dice nel mio *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, spec. 30 ss.; nella stessa *Rivista*, hanno di recente auspicato un ripensamento della clausola in parola anche M. DELLA MORTE e L. RONCHETTI, *Simul stabunt... simul stabunt: a quale prezzo?*, 1-2/2021, 95 ss., spec. 106 ss.

ad imitazione del modello tedesco, al quale si è non a caso ispirato, pur con significativi adattamenti, il progetto messo a punto dai costituzionalisti siciliani, sopra richiamato, nel quale si prefigura una originale “sfiducia propositiva”²³.

Al di là, ad ogni buon conto, di ciò che si è fatto o che potrebbe farsi a mezzo di soluzioni normative di natura istituzionale, resta il nodo irrisolto della “qualità” del personale politico o – se si preferisce altrimenti dire, con linguaggio usuale – della “*rappresentatività*” dei *rappresentanti* di cui, in sede centrale così come in periferia, sono state messe in mostra non poche né lievi carenze alle quali non si è ancora per vero capito come vi si potrà porre, seppur in parte, rimedio²⁴.

3. *Le non poche né lievi carenze riscontratesi al piano dell'attività*

È poi di tutta evidenza che lacune e carenze complessive riguardanti l'organizzazione hanno la loro immediata proiezione al piano dell'attività, condizionandone pesantemente il modo di essere e gli effetti dalla stessa discendenti. Anche a questo piano, nondimeno, i negativi risultati conseguiti in molte Regioni, tra le quali la Sicilia, si devono alla convergenza di più cause dalla diversa connotazione complessiva.

In breve, si hanno responsabilità addebitabili agli organi regionali (ed alle forze politiche che in essi s'incarnano) e responsabilità che invece si appuntano al centro, sia in capo agli organi della direzione politica e sia pure nei massimi organi di garanzia, Presidente della Repubblica per un verso, Corte costituzionale soprattutto per un altro verso. Ma non si trascuri neppure il contesto internazionale e sovranazionale, del quale pure l'azione degli operatori di diritto interno deve tener conto, specie in quelle situazioni di crisi economica, cui si è già fatto cenno, dalle quali è venuta una spinta formidabile verso una piatta e sconsolante uniformità degli indirizzi politici invalsi in sede regionale, in vistoso scostamento da quel modello della (sia pur limitata) differenziazione emergente dalla Costituzione e, più ancora, dagli statuti di speciale autonomia²⁵.

²³ Se ne può vedere la illustrazione in G. MOSCHELLA, *Il Presidente della Regione siciliana: un'ipotesi di riforma nella prospettiva della razionalizzazione della forma di governo*, in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, cit., 60 ss., spec. 66 s., e, pure *ivi*, F. GIUFFRÈ – F. PATERNITI, *L'assemblea regionale siciliana nell'ottica di una rinnovata cooperazione funzionale con gli altri organi istituzionali dell'ente*, 75 ss., spec. 83 ss.

²⁴ Il vero è che – come si è fatto altrove notare – al fondo della cruciale questione ora posta c'è un difetto di natura culturale che richiederebbe drastiche misure da mettere in atto in seno al corpo sociale, nel quale si radica il sistema dei partiti e dal quale si estrae il personale politico chiamato a responsabilità di governo (ma di ciò, com'è chiaro, in altri luoghi).

²⁵ Qui pure, nondimeno, si è commesso (e si commette) un errore grave di prospettiva o, se si vuol altrimenti dire, di metodo dell'azione di governo, dal momento che i vincoli discendenti *ab extra* non sono affatto inconciliabili con la promozione dell'autonomia e potrebbero, anzi, sortire,

Sta di fatto, ad ogni buon conto, che non poche volte l'azione "uniformante" dello Stato a discapito dell'autonomia si è portata troppo oltre, spegnendo l'aspirazione di quest'ultima alla propria affermazione in misura complessivamente apprezzabile. Gli organi di garanzia – come un momento fa si diceva – hanno poi fatto la loro parte per il raggiungimento di quest'esito, come si viene dicendo deviante dal solco costituzionale (e statutario): il Capo dello Stato perlopiù in forma omissiva²⁶, la Corte costituzionale in forma commissiva, a mezzo di innumerevoli pronunzie che, seppur non legate tra di loro sì da comporre un indirizzo politico in senso proprio²⁷, hanno nondimeno portato all'effetto di spegnere sul nascere le maggiori aspettative dell'autonomia di potersi tradurre in un servizio per la comunità stanziata sul territorio.

In questo quadro, qui abbozzato unicamente in alcuni dei suoi tratti maggiormente espressivi, la vicenda della legislazione siciliana è davvero emblematica. Leggi di riforma sociale se ne sono avute davvero poche, mentre la gran parte degli atti licenziati dall'assemblea si è connotata (e seguita senza sosta a connotarsi) – come si accennava poc'anzi – quale settoriale o, addirittura, microsettoriale, in funzione della cattura e del mantenimento del consenso ora di questa ed

specie in taluni campi materiali di esperienza, effetti maggiormente positivi proprio per il tramite della stessa. Come spesso accade, il difetto non è tanto nella macchina quanto nel pilota, incapace di guidarla a modo e di portarla al massimo grado di rendimento raggiungibile, pur alle difficili (e, per vero, talora proibitive) condizioni oggettive di contesto. Si fatica, invero, a capire perché mai gli obiettivi fissati in sede sovranazionale non possano essere centrati promuovendo la (pur parziale) diversificazione delle discipline di attuazione della normativa eurounitaria e invece, per un triste e – a quanto pare – inesorabile destino, richiedano una piatta ed incolore uniformità apprestata dalla mano statale.

²⁶ Quante leggi statali compressive, a volte in modo vistoso, dell'autonomia si conoscono, infatti, che sono state rinviata alle Camere in sede di promulgazione? Gli esiti consegnatici dagli studi maggiormente accurati [tra i quali, quello di L. TRUCCO, *Garanzia dell'autonomia regionale e potere di rinvio delle leggi statali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 10/2016, *Focus riforma costituzionale*, 18 maggio 2016] non richiedono, nella loro cruda evidenza, alcun commento. Alla luce dell'esperienza fin qui maturata e per l'aspetto ora considerato, sembra dunque essere alquanto generoso il giudizio dato da chi discorre del Capo dello Stato come di un "Presidente delle Autonomie" (G. LAURI – M. MALVICINI, *Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino – A. Morelli – G. Sobrino, Univ. Torino, Torino 2020, 267 ss.).

²⁷ Convengo a riguardo del fatto che la Corte non si è mai data un "indirizzo" in senso proprio volto al riaccentramento di materie e funzioni; ha, però, speso la sua "forza politica" – per riprendere una formula particolarmente cara al mio compianto Maestro [v., dunque, di T. MARTINES almeno il suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in Id., *Opere*, cit., I, 151 ss. e, con specifico riguardo alla Corte costituzionale, 206 ss.] – mostrandosi maggiormente sensibile nei riguardi delle istanze facenti capo agli organi centrali d'indirizzo piuttosto che per quelle di cui si sono fatti (e si fanno) portatori gli organi regionali.

ora di quella cerchia di elettori²⁸. Non è poi di certo a caso che una parte cospicua del contenzioso Stato-Regioni – un primato di certo non invidiabile – originato da leggi abbia per protagonista proprio l'isola, per responsabilità che sono, a mia opinione, equamente da spartire tra chi fa le leggi e chi le controlla e le porta alla cognizione del giudice costituzionale.

Come che sia di ciò, un punto è comunque da tempo chiarito e va tenuto fermo; ed è che il modello di una legislazione per “tipi” di competenza, ciascuno idoneo ad esercitarsi su materie sue proprie, è a conti fatti “saltato”, specie per effetto della formidabile pressione esercitata dal criterio onnivoro dell'interesse nazionale le cui concrete applicazioni si sono dimostrate gravemente penalizzanti per l'autonomia in genere e, segnatamente, per quella speciale²⁹. Le etichette relative alle materie hanno esibito – com'era peraltro da attendersi – una mediocre e pressoché nulla capacità di delimitazione dei campi nei quali l'autonomia è chiamata ad esprimersi e così pure le formule concernenti i limiti nei riguardi dei quali gli atti regionali avrebbero dovuto mostrarsi rispettosi hanno costituito e seguitano a costituire oggetto di vistose ed incisive manipolazioni da parte degli organi statali d'indirizzo prima, della Corte costituzionale poi, in applicazione di tecniche decisorie dotate di somma vaghezza concettuale e duttilità strutturale, come tali dunque idonee a prestarsi ad utilizzi contingenti, secondo occasione, e non sempre coerenti tra di loro³⁰.

Ebbene, lo scarto tra modello e prassi appare essere particolarmente vistoso proprio in relazione all'autonomia che avrebbe dovuto essere maggiormente promossa e, più ancora, proprio a quella della Regione siciliana. È chiaro, infatti, che quanto più avanzato appare essere il disegno statutario lungo la via della promozione dell'autonomia, tanto più cocente risulta la delusione per le rea-

²⁸ Si è fatto il punto sullo stato complessivo della legislazione e della normazione in genere della Regione nel cap. I della parte III dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., dedicato a *Le potestà di normazione* (alla cui stesura hanno concorso G. Scala, F. Leotta, G.C.A. Ferro, A. Randazzo, L. Salamone, L. Lorello, G. Sorrenti e A. Sciortino), i cui dati, per vero, risalendo a dieci anni addietro, richiederebbero di essere ormai aggiornati, senza che tuttavia si siano nel frattempo registrate novità di particolare rilievo. Più di recente, possono poi vedersi le indicazioni offerte, nella prospettiva del rifacimento dello statuto, dai contributi di G. D'Amico, M.L. Quattrocchi ed E. Cavasino che sono in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, cit., rispettivamente a 10 ss., 108 ss. e 115 ss.

²⁹ Sulla centralità di posto stabilmente detenuto dall'interesse nazionale nelle esperienze di giustizia costituzionale riguardanti le relazioni Stato-Regioni, v. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

³⁰ Si rammenti, per tutte, la tecnica del ritaglio interno alle materie, prestatasi allo scopo di svuotare queste ultime di parte cospicua del loro potenziale espressivo, o l'altra del criterio della prevalenza, grazie al quale alcune materie o loro porzioni di non secondaria estensione sono state riportate al centro, e via dicendo.

lizzazioni che se ne sono concretamente avute³¹. Non è, d'altronde, per mero accidente che il “coordinamento” tra l'atto fondativo dell'autonomia stessa e la Costituzione si sia avuto – come si è qui rammentato –, in considerevole misura, per effetto di una innaturale, seppur per vero necessitata, supplenza esercitata dal giudice delle leggi, assumendo tuttavia sembianze complessivamente irriconoscibili in rapporto al modello, specie in conseguenza di quell'appiattimento di “tipi” di potestà legislativa, unitamente alla dissoluzione dei confini dei campi materiali, di cui si è venuti dicendo.

4. *La sfortunata vicenda delle norme “programmatiche” contenute negli statuti di diritto comune*

S'inscrive, d'altronde, in questo quadro la triste vicenda maturata nelle Regioni di diritto comune con riguardo alle c.d. norme programmatiche – come un tempo si era soliti chiamarle, prima della precisazione al riguardo fatta dalla giurisprudenza che ha escluso la loro assimilabilità alle norme della Carta costituzionale aventi lo stesso nome³² –, disattivate della loro *vis* prescrittiva e declassate al rango di mere enunciazioni di valore politico³³. È pur vero che gli enunciati ad esse relativi appaiono essere fin troppo sovrabbondanti e generici, di modo che la discussa questione concernente la invasione da molti paventata, da parte delle norme suddette, della sfera di competenze propria dello Stato (e, segnatamente, della possibile interferenza con i principi fondamentali delle leggi-cornice) nei fatti si è rivelata “eccessivamente gonfiata”³⁴. Essi, tuttavia, presentano il pregio di far luogo ad una lettura dell'autonomia non espressiva di quella visione miope ed asfittica³⁵ che è invece testimoniata, per un verso, dagli statuti speciali che ne sono privi³⁶, a motivo della diversa congiuntura in cui è maturata la loro elabo-

³¹ Può tornare utile allo scopo il raffronto, posto a base dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., tra le indicazioni statutarie e le più rilevanti esperienze, dimostratesi dalle stesse sensibilmente discoste, quando non pure con esse frontalmente contrastanti. Negli anni successivi alla pubblicazione di quest'opera il quadro, poi, non è di certo migliorato, portandosi anzi ad ulteriore esasperazione alcune risalenti tendenze gravemente penalizzanti nei riguardi dell'autonomia.

³² Così, nelle notissime (e discusse) pronunzie della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004.

³³ Sulla vicenda in parola, di recente, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, cit., 37 ss.

³⁴ Così, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*¹⁰, Giuffrè – Francis Lefebvre, Milano 2019, 162.

³⁵ ... per riprendere ora il severo giudizio di T. MARTINES, *Lo statuto siciliano, oggi*, cit., 825 ss., spec. 829.

³⁶ La “epifania” delle norme in parola – come l'ha efficacemente chiamata G. SORRENTI, *L'“epifania” delle norme programmatiche nella nuova proposta di statuto siciliano*, in AA.VV., *Per un nuovo statuto*

razione rispetto al tempo della nascita degli statuti ordinari, e, per un altro verso, dalle esperienze maturate sul terreno sia delle materie di competenza regionale in genere sia dei limiti all'autonomia, quali concretamente affermatesi.

Sta di fatto che, seppur riconosciuti gli enunciati in parola come aventi natura meramente politica, se si pone a raffronto il modello di società regionale che in essi si specchia con le realizzazioni avutesi al piano della legislazione volta a darvi attuazione e, più ancora, poi con l'effettiva implementazione della normativa regionale³⁷, l'esito che se ne ha è per vero deludente e persino, per taluni ambiti materiali, sconcertante. I disposti statutari suddetti, infatti, sancivano³⁸ un impegno della Regione a salvaguardia dei diritti fondamentali e per il rifacimento del tessuto sociale che, seppur eccessivamente ambizioso e chiaramente debordante dai pur lassi argini segnati dalle etichette costituzionali³⁹, si è nondimeno rivelato alla prova dei fatti sostanzialmente disatteso, specie nelle Regioni meridionali⁴⁰.

della Regione siciliana, cit., 45 ss. – figura poi nella bozza di nuovo statuto siciliano messa a punto dai costituzionalisti dell'isola, dietro richiamata.

³⁷ ... a riguardo della quale, specie per il modo con cui l'amministrazione vi dà esecuzione e la porta ad effetto, si riscontrano carenze di conoscenza particolarmente elevate. Si pensi solo a quanto poco si sa delle circolari adottate a finalità esplicativa o attuativa degli atti normativi, sovente disponibili solo nel chiuso di uffici impenetrabili dall'esterno.

³⁸ Utilizzo la forma verbale al passato in modo non casuale, dal momento che molti di essi sono ormai da ritenere – a quanto pare – caduti in desuetudine.

³⁹ Ancora T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, nello scritto e al luogo sopra cit., fanno notare che gli statuti si sono fatti “prendere troppo la mano”; allo stesso tempo, però, invitano (163) a guardarsi dal rischio che gli statuti possano far luogo ad una disciplina eccessivamente contenuta della disciplina loro propria, non ricoprendo per intero il campo della organizzazione rimesso alla loro coltivazione. Una questione, questa, che merita una particolare attenzione con riguardo alle Regioni speciali (e, per ciò che è qui di specifico interesse, alla Sicilia) e porta a rimarcare in modo fermo il bisogno di profittare del rifacimento degli statuti, in primo luogo, e, poi, delle leggi adottate per darvi la prima e immediata specificazione-attuazione (a partire da quelle statutarie) per far luogo a soluzioni originali ed incisive, estese all'intero campo della organizzazione, nella sua più ampia accezione, comprensiva cioè sia della disciplina della forma di governo che di quella della “forma di Regione”, siccome riferita ai rapporti tra apparato governante e comunità governata.

⁴⁰ È pur vero che le Regioni hanno fatto luogo ad una produzione legislativa imponente per quantità, una parte non secondaria della quale può riferirsi, in modo diretto o indiretto, ai diritti fondamentali, secondo quanto hanno testimoniato alcuni studi a ciò specificamente dedicati (per tutti, il corposo volume curato da A. Morelli e L. Trucco su *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino 2014). Sarebbe però interessante scorporare gli esiti di queste ricerche non tanto distinguendo – come pure potrebbe farsi – a seconda dei tipi di potestà di cui le leggi sono espressione, quanto sistemandole per fasce territoriali di provenienza. Temo che il raffronto tra quanto di buono si è fatto (e si fa) da parte delle Regioni del centro-nord non regga il raffronto con ciò che hanno fatto (e fanno) le Regioni meridionali, tra le quali – per ciò che qui più importa – la nostra, anche in ragione di condizioni complessive di contesto che restano profondamente diseguali (sui modi con cui l'autonomia si è affermata nelle Regioni in parola, v. i contributi che sono in *Le Regioni*, 5/2017, a partire dall'Editoriale di A. MORELLI, *La condizione delle Regioni meridionali: a*

Ora, è pur vero che – come si è rammentato – lo statuto della Sicilia non vi fa menzione; ciò che, nondimeno, non sgravava e non sgrava la Regione dell'onere di dare il proprio fattivo concorso all'appagamento di alcuni dei più avvertiti e diffusi bisogni, specie a mezzo di leggi di riforma sociale, e non già – come, invece, molte volte si è avuto (e si ha) – con il varo di quelle misure settoriali o, addirittura, microsettoriali, cui si è poc'anzi fatto cenno.

5. *Il ribaltamento della specialità in se stessa e la soluzione-tampone apprestata a mezzo della clausola di maggior favore*

Si è, insomma, assistito, in breve, ad una sorta di ribaltamento della specialità su se stessa, sotto un duplice aspetto: vuoi per il fatto che l'azione degli organi centrali dello Stato non ha dato modo alla “specialissima” autonomia della Regione di potersi affermare in conformità alle indicazioni risultanti dal modello e vuoi perché gli organi regionali sono venuti largamente meno al compito loro demandato di portare ad effetto l'autonomia stessa nella sua genuina e qualificante accezione, quale cura cioè dei più diffusi ed avvertiti bisogni. Il mancato rifacimento organico dello statuto emblematicamente rappresenta ed esprime queste diffuse e gravi inadempienze: né la Regione è riuscita ad elaborare un progetto credibile e *temporis ratione* aggiornato, al di là della già richiamata bozza Leanza abortita sul nascere, né le assemblee elettive nazionali hanno fatto luogo all'approvazione della legge costituzionale che avrebbe dovuto sancire la nascita del nuovo statuto.

In questa situazione stagnante, il vigore degli statuti speciali in atto esistenti, che per effetto della riscrittura del Titolo V avrebbe dovuto essere transeunte, in attesa della loro sostituzione ad opera dei nuovi, è divenuto condizionato e bisognoso di verifiche riguardanti ciascuna delle loro norme alla luce della clausola di maggior favore. Allo stesso tempo, è, però, ormai tendenzialmente stabile, con grave pregiudizio per la specialità, pur dopo la soluzione-tampone apprestata dalla clausola in parola, con tutte le incertezze che nondimeno restano legate al modo con cui è in concreto fatta valere, a seguito di accertamenti fatti di volta in volta su un terreno scivoloso e pieno di insidie per l'autonomia: quello, appunto, su cui prende forma il raffronto tra Costituzione e statuto mirato all'obiettivo del riconoscimento della norma di volta in volta maggiormente vantaggiosa per la Regione. Un raffronto, in ultima istanza, pur sempre demandato al giudice delle leggi ed orientato alla salvaguardia di un'autonomia che nondimeno resta, nel suo insieme, arretrata e comunque sostanzialmente diversa dalla sua originaria conce-

che punto è la notte?, 891 ss., e dal saggio di A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, 899 ss., che ne dà una cruda e impietosa raffigurazione, tuttavia – ahimè – sostanzialmente veritiera).

zione: rimesso, insomma, all'organo che ha pur sempre dimostrato di volersi fare portatore di una tendenza che, nel complesso e fatte nondimeno salve alcune pur non insignificanti eccezioni, appare marcatamente volta al riaccentramento di materie (o di loro porzioni) ed alla omologazione delle competenze⁴¹, nel segno di una svilita concezione dell'autonomia e di una deformata affermazione della stessa unità-indivisibilità della Repubblica⁴².

Certo si è, ad ogni buon conto, che suona paradossale il fatto che, da un canto, si riconosca alle cinque Regioni (e due Province autonome) una *naturale* condizione di specialità, bisognosa quindi di rispecchiarsi in previsioni e comportamenti con essa coerenti ed adeguati ad assicurarne la valorizzazione, e, da

⁴¹ Trattasi – come si sa – di un dato di comune acquisizione (di recente, per tutti, M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V «sotto attacco». Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 25 ss.). E non è privo d'interesse osservare che questo *trend* si riscontra, sia pure in forme sensibilmente diverse, anche in altri Paesi, persino in quelli che, secondo modello, dovrebbero risultare caratterizzati da un maggiore “decentramento” interno (in larga accezione), quale si ha negli ordinamenti federali. E ciò, per il concorrere di plurime cause, in ispecie per l'incidenza esercitata da vincoli di ordine economico-sociale provenienti *ab extra*, che in modo marcato condizionano l'autodeterminazione politica di tutti gli enti di diritto interno, centrale e periferici (in tema, un animato dibattito può vedersi in *Le Regioni*, 1/2018, alimentato dallo studio di A. MORRO-NE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, 13 ss.; ulteriori svolgimenti, poi, a breve). Nell'Europa del Nord, invece, secondo il resoconto che ne fa BIANCHI, *Le autonomie territoriali nell'Europa settentrionale tra centralismo apparente e tendenze centrifughe*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2021, 77 ss., si registrano spinte centrifughe.

⁴² In realtà, come si è tentato di argomentare altrove, autonomia ed unità non sono da considerare valori distinti o, peggio, contrapposti, ponendosi piuttosto quali i due profili di un unico, internamente articolato, valore, secondo quanto peraltro risulta dalla lettera dell'enunciato costituzionale che inscindibilmente lega l'una all'altra, riducendole ad unità concettuale ed assiologico-positiva (sull'art. 5, di recente e per tutti, S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, e L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit.). L'una cioè non può aversi a discapito dell'altra; ed è, perciò, che ogni forzatura patita dalla prima fatalmente ridonda a carico della seconda, e viceversa [maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, volendo aversi dai miei *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, a cura di M. Cosulich, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 429 ss., e già in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss. Cfr. al mio punto di vista quelli di G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2018, 14 dicembre 2018, num. spec., 68 ss.; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in AA.VV., *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, a cura dello stesso e di J. Lozano Miralles, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2020, 183 ss., e, pure *ivi*, E.A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, 205 ss.; C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna 2020; R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 41 ss., e, nella stessa *Rivista*, Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, 57 ss.].

un altro canto, si stabilisca che la specialità stessa, in molte delle sue più qualificanti espressioni, debba (chissà fino a quando...) restare – come dire? – spenta o disattivata e piuttosto rimpiazzata da una sostanziale omologazione alla condizione propria delle Regioni di diritto comune⁴³.

Il vero è che la clausola suddetta è un elemento obiettivamente spurio, un vero e proprio corpo estraneo ed inconciliabile con l'idea stessa di autonomia differenziata, ma costituisce, per riconoscimento dello stesso legislatore che l'ha prevista, una sorta di *male minore* che per l'istante conviene agli enti che ne sono destinatari subire perché appunto pur sempre meno penalizzante rispetto allo stato delle cose qual era e quale avrebbe seguito ad essere in difetto della clausola stessa.

Sta di fatto che la clausola, con la sua stessa esistenza, alimenta – si è detto da una sensibile dottrina⁴⁴ – quella “situazione di incertezza e transitorietà” cui si deve il mai sopito dibattito in merito alla specialità, in merito a ciò che è stata (e che è) e, soprattutto, a ciò che potrebbe essere, per un verso, in relazione alla eventuale, auspicata “specializzazione” dell'autonomia ordinaria, di cui al già richiamato art. 116, e, per un altro verso, in vista di un complessivo ripensamento dell'assetto istituzionale della Repubblica, quale potrebbe aversi per effetto di innovazioni ora di maggiore ed ora di minore portata alla Carta ed alla disciplina sottostante.

6. *Per un modello di “specialità diffusa”, integrato e sorretto da un complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo*

Si dispone ormai degli elementi necessari al fine di una serena e disincentata valutazione di ciò che ha fin qui rappresentato la specialità in genere e quella siciliana in ispecie e tentare – nei limiti consentiti da un contesto peraltro complessivamente confuso ed appannato, oltre che afflitto da perduranti e gravi tensioni e contraddizioni – qualche notazione in merito ai prossimi sviluppi della vicenda regionale.

Molte cose sono ad oggi incerte e bisognose di essere messe a punto come si deve. Ad es., nulla di sicuro si sa in merito all'uso che si farà (o non farà...) della

⁴³ Già oltre venti anni addietro un'accreditata dottrina aveva, d'altronde, rilevato con lucida e cruda amarezza che le Regioni speciali si trovavano ristrette nell'alternativa soffocante di restare in una condizione di arretratezza rispetto alle Regioni di diritto comune ovvero di inseguirle per avere esteso il regime di maggior favore ad esse ormai riconosciuto [A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208 ss., spec. 219].

⁴⁴ A. DEFFENU, *Riflessioni sparse sul futuro della specialità regionale con particolare riferimento alla Regione Sardegna*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 1524.

previsione di cui all'art. 116 quanto alla eventuale “specializzazione” dell'autonomia delle Regioni di diritto comune, quante di esse richiederanno di potersene avvalere e, soprattutto, quale ne potrà essere il volto; ed è ovvio che siffatta forma di tipizzazione dell'autonomia non resterà comunque senza conseguenze tanto nei riguardi della conformazione del regime proprio delle stesse Regioni di diritto comune che non se ne avvarranno, restando pertanto prive dei benefici ad essa conseguenti, quanto nei riguardi degli ulteriori sviluppi della specialità. Mi parrebbe nondimeno provato che quest'ultima – secondo modello – possa (e debba) legittimamente aspirare ad essere maggiormente promossa e valorizzata al confronto con le condizioni di autonomia spettanti alle stesse Regioni “specializzate”. Lo stacco, insomma, tra il regime ordinario (seppur “specializzato”) e il regime speciale (in senso stretto) dovrebbe restare⁴⁵, sempre che – beninteso – abbia ancora un senso il suo perdurante mantenimento⁴⁶.

Qui, è invero il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Tutto, invero, cospira per la cancellazione senza rimpianto alcuno dalla lavagna costituzionale dell'antica bipartizione in “tipi”, contraddetta da plurime e convergenti esperienze, ad alcune delle quali si è sopra accennato, eccezion fatta per le Regioni bilingui la cui struttura appare espressiva di una identità assiologica ed istituzionale internamente composita e meritevole di essere salvaguardata e trasmessa anche per l'avvenire.

Irragionevole è, ad ogni buon conto, in primo luogo la piatta uniformità di regime stabilita per le Regioni di diritto comune (salva la opportunità della loro “specializzazione”, nondimeno circoscritta ad un pugno di materie eccessivamente contenuto⁴⁷). Da molti e da tempo si fa infatti giustamente notare come siffatto unico regime frontalmente contrasti con il principio di eguaglianza che, applicato alle realtà regionali, vorrebbe che contesti economici e sociali diversi fossero fatti oggetto di trattamenti parimenti diversi⁴⁸; e non occorre qui rilevare

⁴⁵ È stato fatto notare da un'avveduta dottrina che “il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione” [A. POGGI, *IL regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 1/2020, 8 gennaio 2020, 16].

⁴⁶ Notazioni fortemente critiche al riguardo si rinvencono in una nutrita schiera di studiosi: riferimenti, di recente, in PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4/2018, 623 ss.; A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, cit., spec. 160 ss., e, dello stesso, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo ordine o vecchio caos?*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 207 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 211 ss., spec. 220 ss.

⁴⁷ Misteriosa, per vero, resta la ragione per cui proprio su quelle materie e non pure su altre si prefiguri la eventuale “specializzazione” dell'autonomia.

⁴⁸ Così, per tutti, R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3/2006, 443, e L. ANTONINI, *I segni dei tempi. Dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2017, 22 febbraio 2017, 11, ai quali si richiama ora anche A. DEFFENU, *op. cit.*, 1536.

ciò che è sotto gli occhi di tutti, vale a dire la diversa connotazione complessiva di ciascuna Regione rispetto alle altre⁴⁹.

Irragionevole è assegnare i medesimi campi materiali alla coltivazione di tutte le Regioni di diritto comune, laddove appunto diversa è la realtà dei luoghi e, dunque, la natura degli interessi dagli stessi emergenti e bisognosi di essere opportunamente salvaguardati. Irragionevole è, poi, la individuazione dei campi stessi a mezzo di etichette dotate di somma vaghezza (per non dire vacuità) concettuale, come tali passibili di corpose e vistose manipolazioni da parte degli organi della direzione politica in prima battuta e dei garanti poi (a partire, ovviamente, dal giudice costituzionale cui in ultima istanza compete la loro definizione). Di un modo siffatto di spartire le competenze tra Stato e Regioni, tuttavia, non è possibile fare a meno, per quanto un maggiore sforzo di specificazione concettuale sarebbe, forse, stato auspicabile, senza ad ogni buon conto pervenire all'esito di un eccessivo irrigidimento delle previsioni costituzionali e statutarie, inconciliabile con la natura dei documenti che le contiene. Si può, comunque, pensare a soluzioni idonee a compensare l'autonomia di ciò che può perdere, così come ha in passato perduto, per effetto di quei ritagli interni alle materie cui si è dietro accennato; ma di ciò, subito appresso.

Il vero è che il modello ideale verso il quale tendere – come mi affanno a dire da tempo e sempre di più mi convinco⁵⁰ – è (o meglio, con doverosa cautela, *sarebbe*) quello di un regime di *specialità diffusa*, dandosi cioè modo a ciascuna Regione di attingere da un “paniere” dislocato al centro quanto ritenuto necessario per la ottimale affermazione della propria autonomia e, di riflesso, per l'appagamento dei peculiari e maggiormente avvertiti bisogni della comunità stanziata sul proprio territorio⁵¹. È però anche vero che, nei fatti, gli spazi consentiti all'autodeterminazione regionale restano non particolarmente consistenti, dai confini labilmente tracciati e comunque pur sempre facilmente scavalcabili, specie per effetto della espansione, virtualmente senza confini, delle norme statali aventi carattere “trasversale”, senza peraltro trascurare la circostanza per cui

⁴⁹ Le stesse Regioni, quali appaiono ad oggi definite nei loro confini territoriali e nel numero, andrebbero – come si faceva poc'anzi notare – da tempo fatte oggetto di un complessivo, radicale ripensamento, al presente (e nel prossimo futuro) tuttavia irrealizzabile. È bene però che si abbia piena avvertenza del fatto che il vizio di fondo dell'intera impalcatura regionale sta proprio qui, ancora prima che nell'articolazione dell'istituto regionale nei due tipi tradizionali.

⁵⁰ V., dunque, volendo, i miei *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss., e *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 11 dicembre 2020, 505 ss., spec. 541 ss.

⁵¹ Il modello di riferimento è, dunque, quello spagnolo, bisognoso pur tuttavia di non secondari adattamenti, anche al fine di fugare il rischio di quell'incombente “mimetismo statutario” del quale si mostra avvertita una sensibile dottrina [A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 5 dicembre 2014, 3].

le stesse discipline statali si trovano, in buona sostanza, confinate dalla normativa eurounitaria ai margini dei campi astrattamente coltivabili e non godono ormai più (se mai hanno davvero goduto...) di una capacità di autodeterminazione politica *pleno iure*⁵². Ciò non toglie tuttavia che la duttilità del modello qui vagheggiato si ponga pur sempre quale risorsa preziosa per l'ottimale funzionamento della macchina produttiva delle norme in ambito interno, una risorsa che dunque gioverebbe sfruttare in tutto il suo formidabile potenziale espressivo, rifuggendo dalla stanca e sterile riproposizione di modelli artificiosamente irrigiditi, quali appaiono essere quelli ispirati alla "logica" veterogarantista della separazione di materie e competenze. Resta poi ovviamente fermo che taluni ambiti materiali debbano restare sotto l'esclusivo dominio dello Stato a presidio di indisponibili istanze unitarie ad essi facenti capo e fermo altresì il bisogno che su ogni campo possa dispiegarsi in via "sussidiaria" la disciplina statale, in relazione cioè a quei territori nei quali manchi, del tutto o in parte, quella regionale⁵³.

Si è però veduto che un modello siffatto appare essere contraddetto da vigorose e radicate tendenze volte al riaccentramento di materie e competenze e che, dunque, pur laddove dovesse trovare accoglienza nella Costituzione e negli statuti di speciale autonomia, allo scopo opportunamente revisionati, sarebbe verosimilmente rigettato, a mo' di corpo estraneo trapiantato in un organismo refrattario ad ospitarlo, o comunque fatto oggetto di corpose, seppur abilmente mascherate, modifiche tacite, per effetto dell'azione a tenaglia *more solito* esercitata dagli organi centrali d'indirizzo politico e dai garanti (Corte costituzionale in testa)⁵⁴.

⁵² Di qui, poi, il bisogno di un ripensamento *ab ovo* dei concetti di sovranità ed *ex adverso* di autonomia, quanto meno rispetto al modo con cui sono stati, in forza di una risalente tradizione teorica, intesi in un contesto ormai profondamente cambiato rispetto al presente. Rifuggendo, invece, dalla tentazione di ambientare al piano teorico-astratto la questione della messa a punto del concetto e facendo al riguardo capo ai poteri di cui lo Stato effettivamente dispone, forse non è peregrino affermare – come si è fatto in altri luoghi – che la condizione dello Stato stesso non sia, in molti ambiti materiali, sostanzialmente diversa da quella di un ente "autonomo", a motivo dei vincoli che a suo carico discendono dalla Comunità internazionale e, soprattutto, dall'Unione europea.

⁵³ Nello scenario qui sommariamente descritto, non saprei francamente dire quanto convenga ripescare la potestà concorrente che, poggiando sulla linea evanescente della distinzione tra principi e regole, rischia solo di riprodurre confusione e di essere comunque travolta dal reiterarsi delle applicazioni "onnivore" del criterio dell'interesse che, nei fatti seppur non sempre a parole, seguita ad esercitare un ruolo decisivo nella spartizione in concreto delle competenze [il deciso abbandono della potestà in parola è stato anni addietro proposto da G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2014, 7 febbraio 2014, 6].

⁵⁴ Con specifico riguardo al trattamento che potrebbe essere nel prossimo futuro riservato alle Regioni ordinarie, si è osservato che «sarebbe un errore di miopia istituzionale, al momento, pensare al tipo delle attuali Regioni di diritto comune come ad una specie in via di estinzione» (R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 658).

Di qui, la necessità di pensare ad ulteriori soluzioni organizzative che, senza minimamente scalfire il modello che si è ora rappresentato nelle sue linee portanti, si pongano a corredo e, per quanto possibile, a scudo protettivo di quest'ultimo.

L'esperienza, peraltro, ci consegna alcune indicazioni di tendenza con le quali – piaccia o no – occorre fare i conti, a partire da quella secondo cui il disegno di un regionalismo “garantista” – come si è soliti chiamarlo – non tiene, non può tenere; e ne dà inequivoca conferma il carattere sfuggente ed evanescente dei riparti per materie contrassegnate da etichette ora più ed ora meno fumose e per tipi di potestà, essi pure sommariamente delineati, di cui si è sopra discorso.

D'altronde, in un contesto segnato da una integrazione sovranazionale avanzata, seppur gravata da non rimosse contraddizioni e perduranti tensioni, l'idea di una separazione di competenze, quale che sia la base su cui poggia (rectius, *dovrebbe* poggiare), non è predicabile ad ogni livello istituzionale di esperienza: al piano dei rapporti interordinamentali così come a quello dei rapporti di diritto interno.

Stando così le cose (e senza, nondimeno, rinunciare ad avvalersi delle etichette suddette, opportunamente però specificate), giova soprattutto puntare sul metodo della *integrazione delle competenze*, bisognosa peraltro di prendere forma sia in seno ai procedimenti, quali che siano i luoghi istituzionali nei quali se ne ha l'attivazione e il perfezionamento⁵⁵, e sia pure in seno alle sedi di apparato, allo

Non dissimilmente, un'accreditata dottrina ha rilevato esser “attraente” il modello di specialità diffusa qui nuovamente patrocinato e tuttavia “troppo lontano” dalle “possibilità attuali del nostro legislatore” [così, F. GALLO, nell'Editoriale dal titolo *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 10/2021, 7 aprile 2021, XI].

⁵⁵ Per l'idea che mi sono al riguardo fatto, dovrebbe porsi mano alla tessitura di una fitta rete di procedure integrate e reciprocamente legate, apprezzabili tanto in *verticale* (sul versante, cioè, dei rapporti Stato-Regione) quanto in *orizzontale* (sollecitando la presenza in seno al circuito decisionale di entrambi gli organi della direzione politica, in ambito statale così come in ambito regionale, seppur con ruoli tutti da definire in ragione dei connotati peculiari di ciascun procedimento), senza peraltro trascurare – un punto, questo, di cruciale rilievo – il coinvolgimento delle più genuine espressioni della comunità organizzata, sì da innestare – come si vede – nel modo più saldo e fecondo la forma di governo nella forma di Stato (o, in periferia, la forma di Regione).

Non ho, poi, alcun dubbio a riguardo del fatto che di un metodo d'azione siffatto – ché di questo, se ci si pensa, si tratta – deve aversi riscontro già a partire dalle novità positive di maggior rilievo e gravide di implicazioni, quelle di revisione dello statuto, bisognosa di essere rimodulata all'insegna del principio pattizio, sì da recuperare il marchio di origine della carta statutaria del '46 (se si vuole, possono al riguardo vedersi alcune soluzioni affacciate nel mio *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, presentazione dell'incontro di studio dall'omonimo titolo, i cui Atti sono già stati più volte richiamati, spec. 6; cfr., pure *ivi*, le ipotesi di modifica ragionate da A. MORELLI, *Le garanzie statutarie: revisione dello statuto e giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 212 ss., spec. 217 ss.). Nulla in contrario – tengo inoltre a precisare – che ciò possa valere anche per altre Regioni. Non sarebbe infine male che lo stesso procedimento di revisione costituzionale, di cui all'art. 138, possa

scopo nondimeno complessivamente rifatte. Insomma, la carta vincente è quella del c.d. “regionalismo cooperativo”, purché – beninteso – risulti conformato a modo⁵⁶, ad imitazione di quanto si è avuto (e si ha) in taluni ordinamenti federali nei quali ha dimostrato di saper dare, tutto sommato, buona prova di sé⁵⁷. È pur vero che i contesti sono, poi, profondamente diversi da un Paese all'altro e che l'idea di trapiantare dall'uno all'altro luogo, in modo meccanico e non vigilato, soluzioni organizzative altrove invalse ed affermatesi in terreni fertili e disponibili per la loro crescita è insensata e bisognosa pertanto di preliminari verifiche all'esito delle quali potrebbe dimostrarsi necessario far luogo a taluni anche non secondari adattamenti. La via, ad ogni buon conto, è quella; percorrerne un'altra equivale, in buona sostanza, a reiterare l'antica illusione, pure coltivata da accreditati studiosi e sensibili operatori politici, di voler costruire o ricostruire l'edificio regionale facendolo poggiare sulle sabbie mobili di un regionalismo “veterogarantista”, ispirato a separazione di materie e funzioni, nel quale alla luce delle esperienze fin qui maturate solo chi è affetto da inguaribile ottimismo (o ingenuità) può riconoscersi.

D'altro canto, assicurando la presenza stabile di rappresentanti delle Regio-

essere, nel quadro qui appena abbozzato, ripensato, sì da rendere ancora più evidente e marcato il carattere di “Repubblica delle autonomie” proprio del nostro ordinamento; ma, di ciò, com'è chiaro, in altro luogo.

⁵⁶ Deludente al riguardo la sperimentazione da noi fatta al tempo della messa a punto della riforma Renzi-Boschi che, nell'erodere le Regioni di porzioni consistenti della loro autonomia, assicuravano ad esse un esiguo compenso in sede di rifacimento della seconda Camera [“molto al di sotto delle aspettative e delle esigenze” è stato giudicato da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2016, 15 febbraio 2016, 8, con richiamo ad una precedente riflessione sul punto].

⁵⁷ Ma non si trascuri, al riguardo, il modo con cui l'intera vicenda della “leale cooperazione” ha preso forma nell'esperienza, specie per il discutibile trattamento riservatole dalla giurisprudenza costituzionale, in seno alla quale si riscontrano oscillazioni e carenze ad oggi non rimosse [hanno, di recente, fatto il punto su tutto ciò, tra gli altri, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli 2018; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantista e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 10 luglio 2019, 193 ss.; B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano 2020, spec. 107 ss.; A. PALANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2020, 227 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 169 ss., e, nella stessa Rivista, A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, 3/2021, 523 ss., e G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, 543 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2021, 9 febbraio 2021, 283 ss. e, dello stesso, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quad. cost.*, 4/2021, 909 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 10 gennaio 2022, 1 ss., spec. 9 ss.].

ni in seno agli organi centrali della direzione politica, a partire ovviamente dalla seconda Camera⁵⁸ e dall'intero sistema delle Conferenze⁵⁹, si può quindi puntare ad un'autentica trasformazione in senso "parafederale" (o federale *tout court*) dell'ordinamento. Il che, al tirar delle somme, equivale a coltivare l'obiettivo di Regioni forti, arricchite nel patrimonio che connota l'autonomia di cui sono dotate, e di un apparato centrale parimenti forte, reso anzi ancora più tale proprio dalla presenza delle Regioni nelle sedi in cui si fa ed incessantemente rinnova la linea politica caratterizzante l'intera Repubblica.

Per quest'aspetto – come si vede – può tornare utile il riferimento anche al vecchio statuto siciliano, per l'ispirazione federale (in senso lato) posta a base della sua formazione e che ne ha connotato l'essenza. Proiettando verso il futuro una felice immagine di un'accreditata dottrina⁶⁰, che però la riferiva al passato, la Sicilia potrebbe, dunque, porsi quale "madre" della nuova, profondamente nuova, regionalizzazione che verrà; quanto meno, è auspicabile che ciò possa avvenire.

Con una delle sue formidabili intuizioni, soleva dire T. Martines che lo statuto siciliano era da considerare "un importante *test* da laboratorio giuridico"⁶¹. Parole davvero profetiche per il caso che dovesse finalmente prendere forma il progetto qui patrocinato, parole invece viziate da palese astrattismo e persino ingenuità laddove dovesse perdurare la colpevole inerzia degli operatori nel porre mano alle novità istituzionali ormai indifferibili e, con essa, l'indirizzo complessivamente penalizzante per l'autonomia a tutt'oggi invalso.

⁵⁸ Sul rifacimento strutturale del Senato, nella ormai ampia lett., v., di recente e per tutti, M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2020, con le notazioni che su quest'opera sono in G. MAESTRI, *Le Regioni in Senato per integrare la rappresentanza. Leggendo Il bicameralismo incompiuto di Maria Grazia Rodomonte*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2021, 28 settembre 2021, 689 ss.

⁵⁹ ... che, nondimeno, richiederebbe esso pure di essere profondamente ripensato rispetto al modo con cui è stato fin qui fatto valere [indicazioni, oltre che negli scritti già cit., in F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, spec. 130 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2018; L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 18/2019, 2 ottobre 2019. Quanto poi ai limiti di rendimento esibiti dalla Conferenza Stato-Regioni in occasione della emergenza sanitaria, v., part., E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 506 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 667 ss., nonché M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2021, 26 ottobre 2021, 179 ss.].

⁶⁰ Ancora A. D'ATENA, *op. ult. cit.*

⁶¹ *Lo statuto siciliano, oggi*, cit., 833 ss. Dell'autonomia siciliana quale "laboratorio in cui sperimentare il senso della differenziazione possibile" ha, quindi discorso anche G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana*, cit., 16.

Abstract

Lo scritto fa il punto sulle cause che hanno impedito all'autonomia regionale in genere ed a quella della Regione siciliana in ispecie di potersi affermare e far valere nei riguardi di plurimi fattori volti ad alterarne il significato complessivo, tra le quali, con specifico riferimento all'isola, il mancato rifacimento organico dello statuto. Rileva, quindi, lo svilimento della specialità e si sofferma quindi sui possibili rimedi a questo stato di cose, prospettando l'adozione di un modello di "specialità diffusa" accompagnato dalla ristrutturazione della Repubblica all'insegna del modello di regionalismo cooperativo.

The significance of Specialty and the history of Sicilian Autonomy (from the experiences of the past one lesson for the future)

The paper examines how Regional autonomy in general and Sicilian Special Autonomy in particular were prevented to be effective and to assert themselves. The lack of an overall reform of the Regional Statute is seen as a specific cause of the decline of Sicilian Special Autonomy. It is then described the general trend of misuse of special autonomy and there are so discussed possible remedies. Among those remedies, it is suggested the adoption of a model of "widespread specialty" accompanied by the restructuring of the Republic under the model of cooperative regionalism.

Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato

(nota a Corte cost. n. 314 del 2003)

di Antonio Ruggeri *

(5 novembre 2003)

Pericoloso precedente, questo cui ha ora fatto luogo la decisione qui annotata, suscettibile di proiettare una lunga ombra ben oltre l'ambito dalla decisione stessa coperto, dando vita ad effetti imprevedibili, forse non poco pregiudizievoli, per l'autonomia. E il vero è che, pur dando l'impressione di voler salvaguardare fino in fondo la ("specialissima") specificità siciliana e di venire incontro ad una non taciuta sollecitazione *politica* (sottolineo, come dirò, non a caso l'aggettivo) della stessa Regione a favore della soluzione oggi accolta, la Corte sembra porre le basi per un futuro orientamento complessivamente volto a ritorcersi proprio a danno dell'autonomia, e non pure portato alla sua ulteriore valorizzazione e salvaguardia.

Questo timore è alimentato dal fatto - sul quale mi parrebbe opportuno particolarmente fermare l'attenzione - per cui, in nome della *diversità* di tratti dell'istituto statutariamente disciplinato, quello appunto del controllo sulle leggi, la Corte chiude le porte all'ingresso nel territorio regionale della disciplina di ordine generale stabilita per il *medesimo* istituto dalla Carta novellata, soffocando in tal modo le aspettative di promozione dell'autonomia ingenerate dall'art. 10 della legge di riforma. Una notazione di sfuggita al riguardo: non è esatto affermare - come pure da parte di taluno (C. Padula, G. Di Cosimo ed altri) s'è fatto, e si fa - che il dettato statutario sarebbe stato "abrogato" dalla Carta riformata: l'art. 10, infatti, è una norma (di vantaggio) *ad tempus*, fino all'atteso "adeguamento" degli statuti, nulla dunque escludendo che i nuovi statuti decidano di confermare, in questa o quella parte, proprio l'originario impianto ovvero che nulla stabiliscano al riguardo, facendo pertanto riespandere la disciplina *medio tempore* solo compressa (tecnicamente, "sospesa"). Che, poi, sia ragionevole che tutto ciò avvenga è da stabilire caso per caso; ma, in astratto, bene appunto può darsi che avvenga.

A sostegno della tesi pessimistica sopra enunciata circa i possibili effetti a cascata derivanti dal punto di diritto fissato dalla Corte nella pronunzia qui annotata, mi pare che si possa muovere da un assunto, ora non argomentabile in modo adeguato e che, tuttavia, parrebbe esser difficilmente contestabile; ed è che - per strano che possa sembrare - l'autonomia richiede talvolta di essere difesa anche contro... *se stessa*, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli, che se ne fanno, per ragioni di bottega (o di altra natura), da parte di un apparato governante irresistibilmente portato a rinchiudersi in modo autoreferenziale in se stesso, a presidio di inconfessati (ed inconfessabili) interessi. E, inverosimilmente, l'autonomia non si realizza ed appaga unicamente grazie alla libera e piena autodeterminazione politica dei governanti di turno; altrimenti, sarebbe come dire che quanto viene oggi deciso a Palermo e magari domani a Cagliari o a Trento costituisca non già una "proposta" di specificazione-attuazione del quadro costituzionale e/o statutario bensì l'insindacabile, assiomaticamente esatta, interpretazione ("autentica", appunto) dello stesso. Tanto più laddove - come qui - è in gioco la ricostruzione del significato e della complessiva valenza di un istituto (e di un meccanismo che vi dà corpo e svolgimento) idoneo ad esser portato a sistematiche ed uniformi applicazioni, ben oltre dunque lo spazio temporale di durata della maggioranza politica che contingentemente incarna gli organi di governo della Regione (è chiaro che, tardando oltre misura l'"adeguamento" dello statuto, il punto di diritto oggi enunciato dalla Corte potrà valere indefinitamente per il futuro, superando la barriera temporale del rinnovo degli organi direttivi della Regione).

L'autonomia, insomma, non è un *valore in senso soggettivo*, così come inteso e praticato da questo o quell'attore politico-istituzionale, che pure se ne fa portatore, bensì *in senso oggettivo* o, meglio, *assiologico-oggettivo*, proprio in quanto *valore costituzionale*, nella pregnante, rigorosa accezione del termine (sulla "spersonalizzazione" dei valori costituzionali, da un punto di vista teorico-generale, rammento qui le penetranti riflessioni di G. Silvestri). Un valore, dunque, idoneo ad inverarsi dando fondo a tutte le risorse e gli strumenti apprestati dalla Costituzione e dallo statuto, alla *sola condizione* che essi siano spesi al servizio della comunità stanziata sul territorio, e non già allo scopo della mera autoriproduzione e trasmissione di talune forme espressive dell'autonomia stessa, pure originariamente aventi un loro non disprezzabile significato ma quindi convertites in veri e propri "privilegi", privi peraltro ormai di una *ratio* unitaria ed internamente coerente, in conseguenza delle non lievi torsioni subite dagli enunciati statutari e dei non pochi innesti in seno ad essi effettuati di "segmenti" di altri disposti, aventi altrove la radice della loro esistenza e giustificazione.

Non occorre essere particolarmente smalzati per cogliere il vero obiettivo di questa pronunzia: che è di prestare un

generoso, indispensabile avallo all'incomprensibile (per non dire: insensata...) presa di posizione politica dell'assemblea siciliana, adottata con un ordine del giorno approvato a ridosso dell'entrata in vigore della riforma del titolo V e volta al mantenimento del controllo "preventivo" esercitato dal Commissario dello Stato; un avallo, nondimeno, offerto a mezzo di una *decisione-ponte* (che la stessa Corte mostra di mal digerire; e lo dà da vedere, non omettendo di indicare dove va la propria preferenza al riguardo), in vista di quell'"adeguamento" dello statuto che finalmente *dovrebbe* - secondo l'auspicio condiviso dalla Consulta - portare, anche per questa parte dell'impianto statutario, all'allineamento col modello descritto nella Carta novellata (in tal senso, peraltro, sembrano ora orientarsi le forze politiche della stessa Regione, in sede di elaborazione della propria "proposta" di nuovo statuto: v., dunque, la bozza Leanza).

A fronte degli stringenti argomenti già da tempo avanzati in dottrina a favore dell'omologazione dei sistemi di controllo, la Corte trova una comoda via di fuga, rifugiandosi nella tesi della loro incomparabilità, della loro strutturale *diversità* appunto, che non consente - dice la Corte - la *graduazione* dei sistemi stessi, "alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10" (punto 3.2 del *cons. in dir.*). Non ci si avvede, tuttavia, che, in tal modo, per un verso, si fa poggiare l'intero ragionamento che si viene svolgendo su una base metodologica di partenza assai gracile o - a dirla tutta - afflitta da un grave vizio di costruzione e, per un altro, si spiana - come si diceva - la via per ulteriori, imprevedibili applicazioni dello stesso "*schema*" della *diversità* a campi attraversati da esperienze di altra natura, in buona sostanza così devitalizzando la *vis* innovativa della clausola di maggior favore, iscritta nell'art. 10 della legge di riforma.

Piuttosto, è evidente (quanto meno, così a me pare...) che la clausola stessa presupponga e richieda proprio la *diversità* degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia (e, insisto, dal mio punto di vista, non meramente convenienti per la Regione...). Certo, deve trattarsi di istituti *astrattamente* confrontabili. Perciò, non ha, com'è chiaro, alcun senso instaurare ad es. una comparazione tra i limiti della potestà primaria della Regione e le modalità di controllo sugli atti in cui la potestà stessa si esprime o - peggio - le modalità di controllo sugli atti amministrativi (laddove davvero si è in presenza di elementi non componenti uno stesso "insieme" e, pertanto, non situabili in una medesima "scala di grandezze"). Invece, il raffronto può (e *deve*) esser fatto - seguitando nell'esempio - tra la potestà suddetta e la potestà "residuale" delle Regioni di diritto comune, *pur trattandosi sicuramente di due "cose" diverse*; altrimenti - ad esser franchi e conseguenti con siffatta premessa - la specificità degli istituti è pur sempre tale da non consentire *in alcun* caso il confronto (ciò che, però, priverebbe di teorico e pratico senso il disposto dell'art. 10, sopra richiamato).

Nel caso sottoposto all'esame della Corte, il campo di esperienza in seno al quale torna a riproporsi il quesito circa la condizione di maggior favore in cui versa l'autonomia è, senza ombra di dubbio, comune, trattandosi pur sempre di stabilire se il controllo sulle leggi - questo l'istituto in rilievo - si presenti, nella sua forma statutaria, come maggiormente gravoso per l'autonomia rispetto al modo con cui esso è regolato in Costituzione.

La Corte, in realtà, passa uno ad uno, diligentemente, in rassegna gli elementi del sistema di controllo e fa, dunque, luogo al loro confronto; si arresta, tuttavia, alla mera *descrizione* dei loro connotati senza esprimere alcun *giudizio di valore* sugli stessi. Ma, ciò che l'art. 10 della legge di riforma chiede (agli operatori in genere e, naturalmente, in ultima istanza, alla Corte) è proprio un giudizio siffatto, senza il quale l'art. stesso non potrebbe *mai* essere applicato, in un senso o nell'altro.

Semmai, può discutersi - così come, si sa, si è non poco discusso - se la prospettiva e la "logica" giusta dalla quale guardare ai dati in raffronto sia quella che porta ad un'unica, complessiva valutazione degli stessi (in questo senso, da ultimo, con pertinenti rilievi, A. Rauti) ovvero se possa farsi luogo ad una loro considerazione anche per "parti" separate, purché - beninteso - dotate di autonomia concettuale e positiva, mentre il trapianto di taluni "frammenti" da una disposizione all'altra non sembra, invero, consentito, siccome frutto di una "manipolazione" testuale dallo stesso art. 10 esclusa. Quand'anche, tuttavia, si reputi percorribile la seconda delle vie ora tracciate, ugualmente un giudizio finale, di sintesi, può esser formulato, così come, di rovescio, la prima strada passa pur sempre attraverso l'analisi dei singoli elementi di cui si compone un istituto, quindi fatto oggetto di un'unica, complessiva valutazione: passa, insomma, attraverso quel "bilanciamento" tra costi e benefici dal quale qui la Corte si è (in apparenza...) tenuta distante.

Non si dimentichi, poi, che la seconda delle soluzioni appena indicate è stata dalla Corte messa in pratica *proprio* con riferimento al campo di esperienza ora esplorato, essendosi riconosciuta la perdurante vigenza delle regole di procedura statutariamente fissate (e, peraltro, come pure è assai noto, intese in modo fin troppo libero...) e, con essa, la loro piana applicabilità ai giudizi davanti alla Corte stessa, al posto di quelli che un tempo si svolgevano davanti all'Alta Corte.

Se questo scambio di ordine soggettivo (*rectius*, organico), per la parte relativa al *giudice naturale* delle controversie di costituzionalità, è stato riconosciuto come possibile (e, anzi, doveroso, in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale), ad ugual titolo parrebbe dunque consentita la sostituzione, ad es., del Commissario col Governo - così come suggerito da E. Lamarque e da altri - sempre che ovviamente l'operazione sia ritenuta maggiormente vantaggiosa per l'autonomia (ciò che, come m'è parso di far notare altrove, solleva non poche perplessità, specie per il modo con cui il Governo stesso ha fin qui gestito la sua "politica" del controllo). Eppure, nuovamente, a stare all'ordine di idee oggi accolto dalla Consulta, le due figure soggettive qui confrontate non sarebbero... *confrontabili*, per la diversa posizione occupata in seno all'ordinamento e per il diverso modo con cui esercitano il *medesimo potere* (quello, appunto, di controllo).

Il discorso invece parrebbe prendere una piega diversa per il caso che la sostituzione qui ipotizzata non si reputi fattibile al di fuori del contesto nel quale s'inscrive il controllo *complessivamente considerato*, per il modo con cui è regolato dal nuovo art. 127. Se, infatti, dovesse ammettersi (con la dottrina oggi maggiormente diffusa) che il modello statuario richieda di essere rimpiazzato "a blocco" dal modello costituzionale, chiaramente verrebbe meno ogni riserva a riguardo dell'uscita di scena del Commissario (soluzione, questa della sostituzione del *solo* organo competente al ricorso, comunque ben vista da alcuni, e, tra questi, F. Teresi e C. Padula).

Sia come sia di ciò, la circostanza per cui il controllo del Commissario ha natura - come la Corte, con una certa approssimazione concettuale tiene a rimarcare - "*giuridica*", mentre quello del Governo è espressivo di una valenza anche (e, forse, soprattutto) politica (pur, ovviamente, non potendo a sua volta che essere anche... *giuridico*), non frapponne alcun ostacolo alla comparazione: *proprio nella loro diversità*, anzi, come si è venuti dicendo, gli elementi costitutivi dei due sistemi di controllo avrebbero richiesto di esser sottoposti al *giudizio di valore* della Corte, verso il quale però quest'ultima si è stranamente dichiarata indisponibile.

E ancora. Se si muove dalla premessa (sulla quale, nuovamente, A. Rauti) secondo cui le forme e condizioni di autonomia vanno valutate non solo per come stabilite nella Carta novellata ma anche per il modo con cui è a quest'ultima data attuazione dalla legge La Loggia (e da altri atti ancora), perché mai non dovrebbe esser possibile interrogarsi circa il guadagno ovvero la perdita che ne potrebbe venire all'autonomia dall'applicazione anche alla Sicilia della regola che vuole fissata l'udienza entro novanta giorni dal ricorso o dell'altra relativa alla possibile sospensione degli effetti dell'atto impugnato?

Di sicuro, quanto ora disposto dall'art. 9 della legge La Loggia è maggiormente vantaggioso per l'autonomia *con riguardo al caso di impugnazione delle leggi statali* (ma su questo non era, invero, chiamata la Corte a pronunciarsi, per quanto non possa naturalmente escludersi che lo sia in seguito). Più disagiata stabilire se uguale vantaggio si abbia anche per il caso inverso. Se si confronta l'art. cit. con l'originario sistema statuario, specie nella lettura datane da un'autorevole dottrina (principalmente rappresentata, come si sa, da V. Crisafulli), per la quale, non intervenuto il verdetto nel termine fissato, il controllo in via d'azione non avrebbe potuto più aver luogo, nessuna esitazione può aversi in *pro* del sistema stesso. Se, invece, si tiene presente il *diritto statuario vivente*, che ha portato a considerare meramente ordinatorio il termine in parola, l'esito del confronto parrebbe dover essere ribaltato. E, tuttavia, se anche il *dies* della legge La Loggia dovesse poi, *nei fatti*, rivelarsi esso pure non perentorio (e si ha motivo di credere che così sarà...), nuovamente il giudizio tornerebbe ad essere rimesso in discussione (ma, con riguardo all'ipotesi da ultimo fatta, nulla di sicuro può ancora esser detto, né in un senso né nell'altro).

Bifronte, come Giano, è anche la norma sulla sospensione: che gioca a vantaggio della Regione, in quanto applicata ai casi di ricorso contro leggi statali, a svantaggio se riferita alle leggi regionali (ma qui, nuovamente, la frammentazione del regime non risponde a ragionevolezza, una volta portata ad applicazioni parziali, a senso unico). Vista, poi, nella sua inscindibile unitarietà ed interna specularità, la norma stessa sembra - come dire? - "neutra": proprio in quanto accresce, per un verso, il potenziale espressivo dell'autonomia (quanto alle impugnazioni da parte della Regione) e, però, per compenso, obbliga le stesse manifestazioni dell'autonomia (in forma di legge) a piegarsi a documentate esigenze meritevoli di tutela e da esse suscettibili di venire irreparabilmente lese (per quanto le cause giustificative della sospensione risultino espresse dall'art. 9 in termini vagamente allusivi e, perciò, concettualmente, pericolosamente carenti; ma questo è un altro discorso).

Nulla quaestio, infine, a riguardo dell'eventuale subentro al termine statuario per l'impugnazione delle leggi statali di quello, doppio, previsto per ogni caso di ricorso dall'art. 127: ipotesi che *dovrebbe*, ovviamente, considerarsi realizzabile, per la parte in cui fa espandere le possibilità di affermazione dell'autonomia. Non si dimentichi, tuttavia, che esso era stato pensato come "contraltare" del meccanismo penetrante di controllo sulle leggi regionali, di modo che,

nuovamente, non parrebbe possibile darne una "separata" valutazione da questo (consentita, ad ogni buon conto, anche quest'innovazione, nel quadro di una valutazione d'assieme, che dovesse portare all'accantonamento dell'intero modello statutario ed alla sua sostituzione col modello della Carta).

È vero che, senza far ora luogo ad una minuta e pedante analisi, pezzo per pezzo, degli ingranaggi di cui si compone il meccanismo di controllo e venendo piuttosto alla sua *ratio* di fondo, è da riconoscere che esso, con specifico riguardo alle leggi siciliane, è "preventivo" per modo di dire, in una speciale accezione, comunque diversa da quella comunemente assegnata al vecchio controllo ex art. 127, se non altro per la ragione - opportunamente rammentata dalla stessa Corte - che il ricorso non preclude (ed, anzi, forse, secondo modello, *obbliga* al)la promulgazione della legge, non ostando pertanto alla commutazione del sindacato di costituzionalità in successivo.

Per quest'aspetto, non è nel torto chi (come E. Gianfrancesco) ha fatto notare che, già per il fatto che il Presidente della Regione possa determinarsi in ordine alla opportunità della promulgazione, una volta scaduto il termine dallo statuto indicato per il giudizio, l'autonomia ne riceva un guadagno (sempre che della facoltà in parola si faccia buon uso...; ma, questo sì che sarebbe un giudizio meramente politico, dal quale la Corte farebbe bene a tenersi alla larga). E, tuttavia, non si dimentichi che il regime stabilito per *ogni* altra legge (statale o regionale che sia) dall'art. 127, caratterizzando come successivo il controllo, è già di per sé portatore di benefici per l'autonomia stessa (il confronto, insomma, non va operato tra lo statuto e il *vecchio* art. 127, bensì col *nuovo*).

Concludendo. Pur dichiarando di non voler far luogo ad un vaglio dei singoli elementi costitutivi del controllo (ed al loro reciproco "bilanciamento") né del controllo stesso nella sua interezza, il risultato cui conduce la pronunzia qui annotata è di sbarrare le porte all'ingresso in Sicilia delle forme e condizioni più favorevoli per l'autonomia, ex art. 10 della legge di riforma (l'isolamento dell'isola è così assicurato...). Il confronto, insomma, in senso critico (e non meramente descrittivo) non si ha; ma l'esito del percorso argomentativo compiuto dalla Corte è *come se* esso fosse stato in modo pieno fatto, portando all'esclusione del carattere di maggior vantaggio del nuovo sistema di controllo stabilito nell'art. 127. Piaccia o no, la Corte finisce con l'avallare la scelta (dichiarata come "*diversa*" ma, a conti fatti, giudicata *come se* fosse più conveniente per la Regione...) operata dall'art. 9 della legge la Loggia, cui espressamente nella decisione qui annotata si fa richiamo, nella parte in cui esso lascia "da parte" - come la stessa Corte ama ora dire - il regime siciliano. Con il che viene altresì formulato un giudizio *ex ante* (e non richiesto...) di validità dello stesso art. 9, in rapporto all'art. 10 della legge di riforma: riconoscimento, questo, invece mal visto e, comunque, assai problematicamente fattibile, a stare alla più prudente e consapevole dottrina (per tutti, E. Rossi). E suona invero quasi paradossale ed inquietante che, nel momento in cui, in sede di "adeguamento" dello statuto, si progetta il ripudio dell'antico (ma tuttora vigente) quadro statutario (magari, come si diceva, in conseguenza di un ripensamento da parte della stessa Regione, che appunto lo sollecitò...), rimanga poi, pesante come un macigno, lungo la via della promozione dell'autonomia, l'affermazione di principio ora fatta dalla Corte che, mettendo in primo piano le *diversità* che fanno "speciale" (ed, anzi, "specialissima") l'autonomia siciliana, ne frena e pregiudica la rigenerazione e il rilancio, così come invece vigorosamente voluto (per le Regioni speciali in genere) dalla legge di riforma.

* p.o. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina - ruggant@unime.it

L'AUTONOMIA SICILIANA ALLA PROVA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE**

1. Considerazioni introduttive e la "mitologia" statutaria. - 2. Gli appuntamenti persi con il coordinamento costituzionale e il coordinamento di fatto. - 3. Dallo spirito rivendicazionista alla decostituzionalizzazione della questione meridionale. - 4. La (assente) base valoriale e programmatica dello Statuto siciliano. - 5. L'autonomia normativa siciliana e le riforme: motore o freno? - 6. La Regione siciliana dinnanzi alla Corte costituzionale. - 7. La riforma dello Statuto siciliano e l'art. 138 Cost. - 8. L'attualità e le prospettive della specialità. - 9. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive e la "mitologia" statutaria

È sicuramente opportuno, mentre il percorso delle riforme costituzionali sembra avviato verso la fase finale e decisiva, fare un bilancio dell'autonomia siciliana a settant'anni dall'emanazione dello Statuto speciale. Le prospettive della specialità, infatti, non potranno prescindere dalle vicende che hanno segnato un periodo di storia costituzionale così ampio e variegato quanto a contesti economici, sociali, politici e istituzionali lungo i quali la storia dell'autonomia siciliana si è sviluppata. È preziosa, quindi, quest'occasione di riflessione interdisciplinare che il Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione Internazionale dell'Università di Palermo offre a tutti noi e alla comunità scientifica.

Nel dibattito politico – non in quello scientifico, come abbiano avuto conferma dalle belle relazioni che hanno preceduto questo mio intervento – il modello di autonomia disegnato dallo Statuto del '46 è diventato assai presto, e continua purtroppo ad essere per molti, un autentico mito, seguendo in ciò una certa idea di "sicilianismo" che ha radici assai antiche. Si vagheggia ancora oggi un modello di autonomia che, tratteggiato nello Statuto, non è stato, non avrebbe potuto essere e – troppo facile dire oggi – non potrà essere mai realizzato. Così

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Messina — ansaitta@unime.it

** Testo rivisto e corredato di un minimo apparato bibliografico dell'intervento svolto al Convegno di Studi su "Settant'anni di autonomia siciliana", svoltosi presso l'Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Studi Europei e della integrazione internazionale (DEMS), nei giorni 14-15-16 maggio 2015.

il mito dell'autonomia "tradita", dello Statuto violato, lascia trasparire un mai appagato anelito di indipendenza, e al tempo stesso è diventato una gabbia dalla quale il dibattito stenta ad uscire.

Tutto ciò ha nuociuto enormemente alla causa dell'autonomia e, ne sono convinto, rischia di compromettere ancor di più la fase di riforma dello Statuto che si dovrà (si dovrebbe) aprire quando il progetto di modifica della Costituzione oggi all'esame del Senato giungerà a conclusione.

2. Gli appuntamenti persi con il coordinamento costituzionale e il coordinamento di fatto.

Veniamo ai fatti.

Com'è ben noto, lo Statuto siciliano fu concesso due settimane prima dell'elezione dell'Assemblea costituente, in un contesto siciliano segnato da problemi di ordine pubblico di gravità estrema, tanto da far temere alle forze politiche che condividevano la responsabilità del Governo nazionale l'esplosione incontrollata dell'intreccio tra movimenti politici separatisti, antiche ragioni sociali e interessi mafiosi¹. Lo Statuto siciliano nacque, dunque, come atto politico tanto necessario quanto provvisorio, nella vigenza di un ordinamento costituzionale anch'esso straordinario e transitorio.

Ancorché evidente, è bene rimarcare – per inserire queste affermazioni in un contesto segnato da concretezza e realismo – che il 15 maggio del 1946, giorno di emanazione dello Statuto, non si sapeva ancora se l'Italia del dopoguerra sarebbe stata una monarchia o una repubblica, uno Stato accentrato o federale, quale forma di Governo avrebbe adottato e quale sarebbe stata la sorte del Senato nonché, circostanza ancor più determinante, quali forze politiche avrebbero prevalso e, quindi, a quale *weltanschauung* si sarebbe ispirata, se a una di matrice liberaldemocratica o marxista.

Pertanto, che la forma dell'autonomia siciliana non potesse che essere provvisoria, in attesa della nuova Costituzione lo imponevano con obiettività le circostanze storiche in cui era stata concessa ed elementari considerazioni di logica e buon senso. Sempre per restare ai fatti, la transitorietà della neonata autonomia statutaria era dichiarata anche dallo stesso Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946, n. 455, il quale, immediatamente dopo aver ap-

¹ «La Sicilia soffre di un bubbone maligno, che forse non si ha in Sardegna: il separatismo. I separatisti sono in armi e affermano che la promessa di autonomia è una turlupinatura, un gioco che si conduce dal Governo, dall'Alto Commissario e dagli autonomisti perché non se ne vuole fare nulla. Alla vigilia delle elezioni si deve dimostrare che il Governo non intende turlupinare nessuno, perché se l'affermazione dei separatisti dovesse essere accresciuta da ulteriori rinvii, le conseguenze sarebbero dolorosissime»: così GUARINO AMELLA, nella seduta del 7 maggio 1946 delle Commissioni riunite Affari politici e amministrativi, Giustizia e Finanze e Tesoro, il cui resoconto sommario in *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Vol. IV. *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo 1975, p. 83.

Per un quadro storico generale del contesto nel quale si inserirono le vicende statutarie si rinvia al magistrale saggio di G. GIARRIZZO, *Sicilia politica 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Vol. I. *Saggi introduttivi*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo 1975, p. 7.

provato lo Statuto, affermava, al secondo comma dell'unico articolo di cui si componeva, che «Lo Statuto predetto sarà sottoposto all'Assemblea Costituente, per essere coordinato con la nuova Costituzione».

Com'è noto, la Costituente non ebbe tempo per effettuare il necessario coordinamento: dello Statuto siciliano si trattò soltanto nelle due sedute del 31 gennaio 1948, poche ore prima della cessazione delle funzioni legislative dell'Assemblea. Non si discusse del merito ma ci si limitò a emendare la proposta governativa di recepimento puro e semplice in legge costituzionale inserendo la possibilità di modificare il contenuto dello Statuto, su iniziativa dello Stato o della stessa Regione, «con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia» entro due anni².

Anche questo secondo appuntamento con il coordinamento, però, andò perso e stavolta soprattutto per responsabilità dell'Alta Corte che non tardò a dichiarare incostituzionale la norma sullo speciale procedimento di modifica dello Statuto con sentenza n. 4 del 10 luglio 1948.

Seguì un lunghissimo periodo di stagnazione sul fronte statutario. Così, anche il terzo obbligo normativo di coordinamento con la Costituzione fu disatteso ben 53 anni dopo, in occasione della modifica del Titolo V della Costituzione: nella consapevolezza che la Costituzione riformata assicurava alle regioni ordinarie ambiti di autonomia maggiori rispetto a quelli previsti dagli Statuti speciali, l'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001 ha dovuto inserire la norma di "maggior favore" in base alla quale si applicano anche alle regioni speciali le norme sulle regioni ordinarie che prevedono forme di maggiore autonomia rispetto agli Statuti speciali (ad esempio, circa le materie di potestà legislativa primaria) «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Adeguamento che, come si osservava, non è avvenuto neppure successivamente.

Invero, la Regione siciliana approvò nel 2005 una proposta di legge costituzionale per la riforma dello Statuto³. Il disegno di legge, però, che interveniva sotto forma di novella al testo statutario del '46 e non di riscrittura, non è mai stato preso in esame dal Parlamento nazionale ed è, quindi, rimasto lettera morta. Al di là delle critiche severissime da muovere al testo e al preambolo che veniva pure previsto, proprio la tecnica normativa della novella (e non della redazione di un articolato *ex novo*) è un ulteriore indice della "mitizzazione" del testo statutario originario. Basti pensare che la proposta redatta dalla Regione non prevedeva neppure di abrogare le (numerossime) previsioni statutarie di istituti obsoleti o irrealizzabili, come quelle sull'Alta Corte⁴.

² Interessanti documenti, alcuni inediti, relativi a questa fase sono stati recentemente pubblicati nel volume *Il coordinamento dello statuto siciliano con la costituzione. Nuovi atti e documenti*, a cura di S. Di Bella, in *Quaderni dell'A.R.S., Assemblea Regionale Siciliana*, Palermo 2011.

³ Sulla quale A. RUGGERI, *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Federalismi.it*, ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. VII, 1. Studi dell'anno 2003*, Torino Giappichelli, 2004, pp. 303 ss. e A. SAIITA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Le ist. del fed.*, 2005, pp. 225 s.

⁴ In tema, A. SAIITA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, cit., 225 ss.

Anche la riforma costituzionale oggi *in itinere* prevede, all'art. 38, una disciplina transitoria per l'autonomia delle regioni speciali «fino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Sarà la volta buona perché si ponga mano al coordinamento atteso da quasi settant'anni? È legittimo non essere troppo ottimisti⁵.

Eppure, come la dottrina ha avvertito da decenni, il coordinamento è avvenuto lo stesso, a dispetto della poca sensibilità del legislatore regionale e soprattutto di quello statale, rimasti sostanzialmente passivi dinanzi al tema. Senza interventi espliciti sullo Statuto si è potuta seguire solo la via pretoria, ad opera della giurisprudenza livellatrice della Corte costituzionale⁶; ad armonizzare i contenuti della Costituzione e dello Statuto ci hanno pensato anche le norme attuative e le prassi che come la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di rilevare – la si condivida o meno qui poco importa – hanno assunto un ruolo preponderante rispetto alla stessa lettera dello Statuto. Esemplare, al proposito, la sentenza n. 116 del 2010 in riferimento all'applicazione degli artt. 36 e soprattutto 37 dello Statuto per il riparto tra Stato e Regione dei tributi il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, ma il cui ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dall'Isola. La Corte ha affermato a chiare lettere che l'applicazione pedissequa delle norme statutarie, ovviamente favorevole alle ragioni della Sicilia «non può essere condivisa, perché si pone in contrasto con l'interpretazione letterale, sistematica e storica delle norme statutarie e di attuazione dello statuto» anche perché è «noto che – come sottolineato dalla stessa giurisprudenza costituzionale – le norme di attuazione dello statuto hanno costruito un diverso modello dell'ordinamento finanziario siciliano, in quanto, «allontanandosi dal disegno originariamente sotteso alla formula testuale dell'art. 36 dello statuto» (sent. n. 138 del 1999), prevedono l'attribuzione alla Regione del gettito della maggior parte dei tributi erariali, riscosso nel territorio regionale, [...], fermo restando che [...] si applicano nella Regione le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato (art. 6 del d.P.R. n. 1074 del 1965)» (sentenza n. 138 del 1999; analogamente, la sentenza n. 306 del

⁵ In questo senso anche le perplessità di A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovverossia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, relazione al III Seminario A.I.C. «I costituzionalisti e le riforme», Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015, in *Rivista A.I.C.*, 3/2015, spec. 4 ss.

⁶ Il fenomeno era stato colto già da tempo dalla dottrina più avvertita: cfr., ad esempio, T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 895 ss., ora in *Opere*, Tomo III, Giuffrè, Milano 2000, pp. 826 ss. e A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giur. cost.*, 1990, 1929. Oggi questo attento A. parla esplicitamente di «totale smantellamento dello statuto siciliano ad opera della giurisprudenza costituzionale» in *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista A.I.C.*, 4/2014, 7. In argomento, v. anche le condivisibili argomentazioni di L. D'ANDREA, *Lo Statuto siciliano tra Assemblea costituente e processi di attuazione, alla luce del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, a cura di L. Chiara, L. D'Andrea e M. Limosani, Giuffrè, Milano 2013, spec. 250 ss. Per una recente rassegna di giurisprudenza costituzionale sulla specialità, G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in www.giuseppEFRANCOFERRARI.IT, 2014, par. 2.1 e ss. e, per il caso siciliano, S. AGOSTA, *Diritti della persona e principio di sussidiarietà/cooperazione: la specialità siciliana nella più recente giurisprudenza siciliana*, in AA.VV., *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, cit., 273 ss.

2004)»⁷: un chiaro ribaltamento del principio della gerarchia delle fonti a favore delle norme attuative e delle prassi *contra statutum*, con buona pace della forma (e della forza) di legge costituzionale dello Statuto.

3. Dallo spirito rivendicazionista alla decostituzionalizzazione della questione meridionale.

Un'altra caratteristica genetica dello Statuto siciliano dalla quale non ci si è mai davvero affrancati – e che, a mio avviso, continua a gravare negativamente sulle reali potenzialità dell'autonomia – è la prospettiva “riparazionista” alla quale il testo del '46 si ispirava in gran parte. Senza entrare nella diatriba storica sulle rivendicazioni che dalla Sicilia sono state ripetutamente mosse allo Stato sin dal momento unitario, sicuramente l'autonomia speciale intendeva rappresentare una risposta a queste antiche polemiche che nell'immediato dopoguerra erano degenerate tanto da assumere ormai la dimensione di un vero e proprio conflitto armato.

Dello speciale regime finanziario delineato nello Statuto, come sopra si è appena ricordato, è, però, rimasto ben poco ancorché la previsione di risorse straordinarie per la Regione costituisse uno dei punti cardinali non soltanto del disegno autonomistico, ma dello stesso impianto costituzionale tanto da trovare un puntuale riscontro proprio all'art. 119 Cost. che, al terzo comma assicurava, in aggiunta alle previsioni statutarie, «contributi speciali [...] per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole». L'abrogazione di questa norma nel 2001 ha rappresentato un episodio del massimo rilievo costituzionale, è stata la rappresentazione al più alto livello normativo di una cesura storica ormai verificatasi: ha segnato la decostituzionalizzazione, la scomparsa della questione meridionale tra i grandi temi (costituzionali, appunto) del Paese.

Ancorché rimosso, il problema – rimasto ovviamente irrisolto, anzi aggravato – non ha più trovato posto nel programma costituzionale con conseguenze enormi che si avvertono sia sul piano politico e sociale (la questione meridionale è sostanzialmente sparita da decenni dai programmi dei governi e dei partiti⁸) che, per rimanere a quanto qui specificamente ci interessa, su quello della funzione residua della specialità nel dibattito in corso sulle riforme ordinamentali.

Sigmund Freud ha insegnato che la rimozione non è mai la soluzione di un elemento patogeno, ma ne è un sintomo⁹. Credo che lo stesso valga nel caso della questione meridionale.

⁷ In tema G. VERDE, *Finanza e Patrimonio*, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, spec. 368 ss.

⁸ Nel discorso programmatico pronunciato dinanzi al Senato il 24 febbraio 2014 dal Presidente del Consiglio Renzi, la questione meridionale non è menzionata. In tema G. ARMAO, *Il rilancio del Mezzogiorno nella riforma costituzionale*, Universitas mercatorum, Roma 2014.

⁹ S. FREUD, *resistenza, sintomo, rimozione*, in Id., *Psicologia e psicoanalisi*, La Nuova Italia, Firenze 1981, 120 ss.

4. La (assente) base valoriale e programmatica dello Statuto siciliano.

Lo “spirito riparazionista”, unitamente alla breve prospettiva temporale che lo Statuto aveva avuto impressi al momento della sua approvazione, è rinvenibile in un'altra caratteristica che giudico del massimo rilievo per mettere in luce i limiti di prospettiva della Carta del '46 al fine di costituire una base sulla quale rilanciare la specialità autonomistica siciliana. Se, infatti, è vero che nello Statuto siciliano troviamo anticipati numerosi temi che avrebbero caratterizzato la Costituzione repubblicana – insieme ad altri che, ad essere franchi, sarebbe stato impossibile che trovassero spazio in una Repubblica parlamentare ad autonomia regionale, forse anche in una federale¹⁰ – è anche vero che manca del tutto una parte programmatica che, invece, costituisce la parte più innovativa per la Costituzione del nuovo Stato, che nasceva proprio dalle tragedie del fascismo e della guerra ma anche dalla piena consapevolezza di dover superare i limiti, anche culturali, che avevano segnato l'esperienza istituzionale del Regno.

Nello Statuto siciliano mancano, quindi, sia una parte valoriale che una programmatica, non vi è, come premessa, la consapevolezza delle cause remote e recenti del ritardato sviluppo dell'Isola, manca la coscienza esplicita della necessità di un moto di emancipazione e di sviluppo endogeni. A leggere lo Statuto, le questioni da affrontare erano soltanto quelle delle competenze, legislative e amministrative, e delle risorse finanziarie da regolare nei confronti dello Stato. Il resto, evidentemente, sarebbe seguito, come l'intendenza di napoleonica memoria.

I problemi erano tutti lì, dunque, in un distorto rapporto con lo Stato, con l'esterno, non (quantomeno anche) nella responsabilità delle classi dirigenti isolane, nella immatura coscienza popolare, nella persistente concezione verticale e deresponsabilizzante del potere.

Come non ricordare le parole del Principe di Salina al povero inviato di Vittorio Emanuele II che valgono più di mille saggi: «caro Chevalley: i Siciliani non vorranno mai migliorare per la semplice ragione che credono di essere perfetti: la loro vanità è più forte della loro miseria...»¹¹.

È ingiusto processare le Carte costituzionali con la consapevolezza acquisita dopo quasi tre quarti di secolo, tanto più quando, come ho ripetuto in varie occasioni, si ha per oggetto uno Statuto nato in condizioni emergenziali e con una prospettiva di vita di pochi anni (se non mesi): storicizzando, era soltanto quello lo Statuto possibile nel 1946 e nelle condizioni date. Ciò che è doveroso fare oggi, però, è rilevare i limiti del dibattito attuale sulla specialità siciliana, che ancora non si libera dei propri limiti, non acquista consapevolezza piena della funzione dell'autonomia – tanto più se differenziata rispetto alle altre regioni – ossia

¹⁰ T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 895 ss., ora in *Opere*, Tomo III, Giuffrè editore, Milano 2000, pp. 826 ss., nonché A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, in AA.VV., *Le Autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, 239 ss.

¹¹ G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano 1987, 215.

quella di favorire la nascita dall'interno della società regionale di processi di crescita e sviluppo attraverso l'esercizio delle responsabilità del governo e della normazione.

5. L'autonomia normativa siciliana e le riforme: motore o freno?

La quantità e, soprattutto, la qualità delle leggi regionali sono un'importante conferma di quanto notato. Accentuando una linea comune a tutte le regioni, la legislazione siciliana si è concentrata sempre più su materie settoriali, dal rilievo puramente amministrativo o finanziario. Come è stato ricordato da Salvatore Raimondi nella sua relazione odierna, raramente la legislazione siciliana si è fatta antesignana di processi riformatori: nell'ultimo quarto di secolo, si ricorda la legge n. 7 del 1992 sull'elezione diretta dei sindaci come esempio di legge davvero anticipatrice di riforme che poi sarebbero state adottate dal legislatore nazionale e quindi, con un salto – appunto, di ben 23 anni – la legge n. 6 di quest'anno contenente norme contro la discriminazione determinata dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere e per l'istituzione del registro regionale delle unioni civili.

Piuttosto, l'autonomia legislativa primaria è stata esercitata più volte come freno per ritardare l'applicazione in Sicilia della legislazione nazionale. Probabilmente non c'è riforma nazionale regionale per la quale non si sia dovuto attendere qualche anno prima che una legge siciliana ne recepisce il contenuto con modifiche perlopiù marginali¹². Si pensi, per restare all'attualità, alla legge regionale in questi giorni in discussione dinanzi all'A.R.S. per il recepimento delle norme contenute nel D.L. 13 agosto 2011, n. 138, in materia di *status* degli amministratori locali e di riduzione dei costi della politica¹³.

6. La Regione siciliana dinanzi alla Corte costituzionale.

Anche dinanzi alla Corte costituzionale la Sicilia continua ad essere poco attiva e il contenzioso di maggior rilievo verte soprattutto in materia finanziaria¹⁴.

Proprio la questione finanziaria, soprattutto dopo la riforma del Titolo V del 2001, è ormai il vero cardine della specialità, non soltanto siciliana, ma di tutte le regioni ad autonomia differenziata. D'altronde, proprio il più favorevole regime dei trasferimenti statali e del finanziamento della regione costituisce, insieme ai meriti di quelle popolazioni e delle loro

¹² Si pensi, per fare solo ad uno dei recenti e più clamorosi casi, alla L.r. 12 luglio 2011, n. 12 che a distanza di ben cinque anni ha recepito il D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 contenente il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, peraltro direttamente attuativo delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

¹³ La legge è stata poi approvata (L.r. 26 giugno 2015, n. 11), ancorché le norme relative alla riduzione delle indennità di funzione e ai gettoni di presenza siano rinviate «a decorrere dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2).

¹⁴ In tema, S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, gennaio 2015, spec. 9 ss.

classi dirigenti, la ragione principale delle cause del successo, ad esempio, dell'esperienza trentina.

Certo, però, che conformi o meno allo Statuto che siano stati i criteri e le misure, in questi settant'anni la Sicilia ha ricevuto risorse finanziarie enormi e se queste sono state utilizzate male o addirittura sprecate non è in alcun modo possibile addossare la responsabilità ad altri se non alla classe dirigente (politica, sindacale e imprenditoriale) siciliana. Sono considerazioni di massima, ovviamente, e come tutti i giudizi sommari sono profondamente ingiusti verso tantissimi, politici, sindacalisti, imprenditori, funzionari, intellettuali che hanno assolto ed assolvono con onore alle responsabilità loro affidate, che hanno dato e danno lustro all'Isola contribuendo in modo straordinario e tra mille difficoltà al progresso, come si suol dire, materiale e morale della Regione e del Paese intero. Basti pensare, oggi, alle più alte cariche dello Stato! Ciò non toglie, però, che il giudizio complessivo sulla classe dirigente sia fortemente negativo.

Anche qui è facile utilizzare una citazione letteraria per rappresentare quanti abbiano inteso la specialità siciliana in termini puramente predatori: parafrasando De Roberto, si potrebbe attribuire a qualche novello vicerè nel 1946 questo pensiero: «*“ora che la Sicilia è fatta, dobbiamo fare gli affari nostri...”*. Se non aveva pronunciato le parole, aveva certo messo in atto l'idea: per ciò vantava l'eccellenza del nuovo regime, i benefici effetti del nuovo ordine di cose! Le leggi eran provvide quando gli giovavano»¹⁵.

7. La riforma dello Statuto siciliano e l'art. 138 Cost.

Queste considerazioni così crude aprono la porta a un'altra prospettiva dalla quale non si può prescindere se si voglia riflettere con realismo sulle sorti dell'autonomia siciliana nel più generale quadro delle riforme costituzionali. Si tratta della percezione dell'autonomia siciliana nel resto del Paese e, soprattutto, all'interno del Governo e del Parlamento nazionale che della riforma degli Statuti speciali sono, proprio a norma dell'art. 116 Cost., gli arbitri ultimi¹⁶.

Ebbene, non si tratta soltanto delle note di colore tratteggiate da importanti *opinion makers* sulle prime pagine dei principali quotidiani nazionali che hanno gioco facile nel descrivere cronache politico-amministrative siciliane come la quintessenza di tutti i mali e di tutti i vizi italiani e che tuttavia concorrono non poco a sviluppare un generale senso di sfiducia

¹⁵ F. DE ROBERTO, *I vicerè*, Rizzoli, Milano 2001, 431. La frase nel romanzo è la seguente: «Delle cariche pubbliche s'era servito per accomodar le sue cose; [...] e certuni bene informati assicuravano che una volta, nei primi tempi del nuovo governo, egli aveva pronunciato una frase molto significativa, rivelatrice dell'ereditaria cupidigia vicereale, della rapacità degli antichi Uzeda: "Ora che l'Italia è fatta, dobbiamo fare gli affari nostri...". Se non aveva pronunciato le parole, aveva certo messo in atto l'idea: per ciò vantava l'eccellenza del nuovo regime, i benefici effetti del nuovo ordine di cose! Le leggi eran provvide quando gli giovavano».

¹⁶ Si veda, ad esempio, per una autorevole e significativa opinione, l'audizione del Prof. L. ANTONINI dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 16 aprile 2014, il quale parlava criticamente del "privilegio finanziario" delle regioni speciali già in *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano 2013.

verso la capacità delle regioni meridionali di porre in essere processi virtuosi di sviluppo e di emancipazione civile¹⁷. Occorre avere consapevolezza che oggi la riforma della specialità siciliana interverrebbe quando da molti anni ormai la questione meridionale è stata rimpiazzata da quella settentrionale, ossia, per un verso, dalla rinuncia a tentare di sviluppare organiche politiche di coesione e sviluppo omogeneo per tutto il territorio nazionale e, dall'altro, a ricercare una strada per far sviluppare il Paese, si potrebbe dire, nonostante il Mezzogiorno.

L'art. 116 Cost., con la sua ulteriore carica mitologica dello Statuto dotato della forma e dell'efficacia della legge costituzionale, rivela così, la sua reale natura di prima contraddizione, sul piano giuridico-istituzionale, della specialità in quanto testo "costituzionale" sostanzialmente ottriato e non votato. Le Regioni ad autonomia differenziata, infatti, sono nella realtà tanto poco autonome da non poter neppure deliberare il proprio Statuto. Se, infatti, le quindici regioni di diritto comune possono modificare il proprio statuto, sottoponendolo al solo voto dei propri Consigli regionali e, se richiesto, del proprio corpo elettorale, lasciando al Governo solo la possibilità di impugnarlo dinanzi alla Corte per motivi di legittimità, ma non per ragioni di merito, la modifica degli statuti speciali è, invece, interamente rimessa alla volontà politica del Parlamento nazionale sia sull'*an*, sia sul *quando*, sia sul *quomodo*. Come se non bastasse, nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza parlamentare dei due terzi nell'approvazione della legge costituzionale – circostanza assai facile, considerata l'attuale congiuntura politica – il nuovo Statuto verrebbe sottoposto ad un referendum costituzionale nel quale tutti gli elettori del Paese potrebbero esprimersi. Senza volersi lanciare in profezie o in previsioni elettorali, è assai facile immaginare le difficoltà che si incontrerebbero nel superare la propaganda e i luoghi comuni in occasione di un referendum costituzionale su un nuovo Statuto siciliano che, in ipotesi, volesse ampliare i margini di autonomia della Regione.

8. L'attualità e le prospettive della specialità.

Credo che, inoltre, in un bilancio come quello che adesso si vuole fare, ci si debba porre anche un ulteriore e ancor più radicale quesito: è giustificato mantenere e addirittura proiettare verso il traguardo del secolo un regime di autonomia differenziata? In altre parole, esistono ancora le ragioni giustificatrici di un regime di specialità per la Sicilia?

Se oggi si comincia a discutere, perlopiù con grande faciloneria, della soppressione delle Regioni, si registrano anche iniziative legislative per eliminare quella speciale¹⁸. In questo contesto, il dibattito sulla specialità è da tempo oggetto di numerose riflessioni in dottrina, come l'odierno convegno dimostra, ed è noto che il progetto di riforma costituzionale abbia preferito non innovare sostanzialmente sul punto, probabilmente per non creare ulteriori oc-

¹⁷ Sugli eccessi di certa letteratura giornalistica, e non solo, in tema di regioni speciali G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, cit., par. 1, spec. in nota 8.

¹⁸ Ad es., nella XVII legislatura, D.d.l. cost. S. 574 e D.d.l.cost. C. 582.

casioni di rallentamento al già tormentato *iter* legislativo della legge costituzionale¹⁹. L'art. 116 Cost., nel testo licenziato dalla Camera, conferma i due consueti modelli di regione, limitandosi a rimaneggiare la sola ipotesi di autonomia a geometrie variabili già introdotta con la riforma del Titolo V del 2001 e fino ad oggi rimasta lettera morta. Introduce, così, un discutibilissimo riferimento alle virtù finanziarie delle regioni interessate²⁰ e un abbassamento del *quorum* deliberativo da parte delle Camere.

Ebbene, nel quadro costituzionale poco mutato nelle sue grandi linee su questo punto, un primo limite oggettivo al rilancio della specialità è, però, sicuramente determinato dai vincoli normativi e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. È una questione nota da tempo e che vale ineluttabilmente a restringere innanzitutto la stessa sovranità statale e, quindi, ogni forma di autonomia istituzionale interna, prima tra tutte quella delle regioni che, quindi, tendono ad appiattirsi verso un unico modello (anzi, verso l'unico modello) compatibile con i vincoli europei. Gli ambiti di autonomia legislativa, che sino ad oggi sono stati tra i punti cardinali della specialità, sono destinati ineluttabilmente a restringersi proprio per l'invadenza delle norme sovrastatali, ed è un primo punto del quale occorrerebbe prendere coscienza per orientare l'autonomia verso ambiti più politici che normativi e amministrativi.

A ben vedere, però, vi sono considerazioni di ordine più generale e d'impianto.

Le cause giustificatrici di un regime di autonomia regionale differenziato sono pregiudiziali²¹ e possono essere molteplici: di ordine etnico-linguistico, geografico, economico-sociale, storico-fondativo, internazionale, religioso. Ebbene, quest'ultimo non è certo un elemento differenziale tra le varie regioni italiane. Le prime due sono sostanzialmente immutabili perché legate alle caratteristiche fisiche del territorio e ai caratteri identificativi della popolazione residente. Quelle storiche e quelle determinate da condizionamenti di diritto internazionale possono variare nel tempo perché, appunto, trasfigurate o appannate a causa del trascorrere del tempo o perché il fenomeno di integrazione si è compiuto, anch'esso, negli anni. Le ragioni economico-sociali, invece, dovrebbero essere quelle destinate ad affievolirsi nel tempo perché le cause del ritardato sviluppo di un territorio rispetto agli altri dello Stato non possono trasformarsi in una condizione identificativa permanente di un'intera porzione del territorio statale. Se così fosse, significherebbe il fallimento della stessa esperienza autonomistica e l'inadeguatezza dello strumento impiegato che, evidentemente, non sarebbe servito ad adempiere alla funzione per la quale era stato creato.

¹⁹ Anche la Commissione per le Riforme costituzionali istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2013, ha concluso la propria relazione suggerendo di lasciar ferma la distinzione tra regioni ordinarie e speciali. Gli atti sono stati pubblicati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il titolo *Per una democrazia migliore*, Roma 2013. In argomento, cfr. pag. 56. Sulla parte dedicata alla specialità, criticamente G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi*, Rodorigo Editore, Roma 2014, 265 ss.

²⁰ Così la maggiore autonomia diventa una sorta di premio per le regioni «in condizione di equilibrio tra le entrate e le uscite del proprio bilancio» e non uno strumento ulteriore per superare le proprie difficoltà.

²¹ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 6.

Le ragioni della specialità in Italia sono un po' una sintesi di tutte quelle sopra individuate²² (ad eccezione, come osservato, di quelle religiose): nel caso della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige vi furono forti condizionamenti di politica estera e di identificazione etnico-linguistica, ma non sono mancate anche ragioni economiche e sociali, data la condizione di grande difficoltà che quelle aree vivevano negli anni '40 del secolo scorso. Ancora più evidenti le ragioni politiche di rilievo internazionale per lo *status* speciale riconosciuto al Friuli Venezia Giulia dopo la conclusione della vicenda di Trieste e il definitivo componimento delle questioni residue con la Repubblica Jugoslava dopo la II Guerra mondiale. Nel caso della Sardegna e della Sicilia, invece, le ragioni geografiche e quelle economico-sociali hanno accompagnato questioni storiche legate, soprattutto per la Sicilia, alle vicende unitarie e che, come ho ricordato in apertura, rischiavano di degenerare in forme incontrollate di violenza separatista²³. In una parola, la specialità non è stato il frutto di un episodico colpo di mano politico, ma di complesse ragioni storiche e sociali. Com'è stato notato autorevolmente, nello stesso modo non è possibile che siano cancellate per una mera diversa e contingente volontà politica²⁴.

Ebbene, nel caso della Sicilia, a distanza di settant'anni dalla concessione dell'autonomia le ragioni economico-sociali sono ancora tali da giustificare un trattamento differenziato rispetto alle altre regioni italiane e, soprattutto, alle altre meridionali? Le differenze di reddito medio o di P.I.L. in Sicilia giustificano ancora un trattamento differenziato rispetto, ad esempio, alla Regione Calabria o alla Puglia? Le ragioni storiche possono ancora bastare a giustificare la specialità? Le vicende unitarie, viste dalla prospettiva offerta dalla distanza di un secolo e mezzo da quei processi, possono essere ancora il fondamento del rilancio della specialità, soprattutto alla luce dell'uso che la Sicilia ha saputo fare dell'autonomia e delle risorse ottenute a partire dal 1946?

Rimane l'insularità, ma anche questa condizione oggettiva ha perso, al tempo dei collegamenti *low cost*, buona parte della propria ragion d'essere per fondare un regime costituzionale differenziato. Insomma, l'insularità non può certo bastare per rilanciare le prospettive della specialità nell'attuale contesto ordinamentale nazionale ed europeo.

La storia, ha insegnato Benedetto Croce, è sempre storia contemporanea e quindi, torniamo al punto di partenza, ossia alla ricerca di una "storia attuale" della specialità, di una sua contemporanea ragione giustificatrice.

²² Per approfondimenti sia consentito rinviare ad A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, cit., 227 ss.

²³ Per la ricostruzione delle motivazioni e del dibattito statutario siciliano ora S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, cit. 2 ss.

²⁴ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/silvestri20140526.pdf, 9.

9. Considerazioni conclusive.

Dobbiamo, quindi, concludere mestamente che la specialità è stata una grande opportunità ormai definitivamente sprecata da settant'anni di malgoverno e di risorse dilapidate, come pure da più parti si comincia a dire? Che il declino istituzionale e politico della Regione è destinato a non arrestarsi? Che la specialità è destinata ad estinguersi?

Io credo di no, che non sia necessariamente così, anche se, occorre ripetere, la riforma della specialità non potrà prescindere da un severo rendiconto di ciò che avrebbe potuto essere e di ciò che, invece, è concretamente stata. La crisi, d'altronde, è stata determinata non soltanto dalla forma della specialità ma soprattutto dall'uso che ne è stato fatto come dimostrano le altre storie di autonomia differenziata che, seppur in contesti diversi, hanno avuto un esito ben più positivo. Le insufficienze del disegno statutario sono da tempo sempre più evidenti, e qui non si sono certo risparmiate le critiche, ma la crisi odierna è soprattutto l'esito di un conclamato e risalente fallimento politico, di prassi amministrative, di approccio culturale verso l'autonomia in generale, ancor più che verso la specialità. D'altronde, se la politica siciliana fosse stata più sensibile e responsabile verso le ragioni dell'autonomia, anziché restare abbarbicata al mito dello Statuto e dell'autonomia tradita, avrebbe ben potuto pretendere quel coordinamento con la Costituzione annunciato sin dal decreto di approvazione dello Statuto nel 1946 e mai veramente preteso dallo Stato.

Ci attendono anni che si preannunziano di grande difficoltà per tutti e per tutte le regioni. In questa prospettiva, lo Statuto speciale della Sicilia potrà essere riscritto fruttuosamente solo se, dalla coscienza della storia vissuta – di tutta la storia, anche di quella più amara – l'autonomia sarà declinata nel suo significato più profondo e alto, come responsabilità di un popolo dinanzi alla sua storia, alla sua identità e alla funzione del governo²⁵.

Autonomia è responsabilità, dunque. Perciò, una "autonomia speciale" comporta una "responsabilità speciale" che la Sicilia deve assumere su di sé. Ecco, allora, che lo Statuto potrà diventare non lo strumento rinverdito per le rivendicazioni della classe dirigente locale, ma il motore principale per far superare alla Sicilia la propria condizione di sviluppo inespresso. Un nuovo Statuto di autonomia sarebbe così lo strumento per farle scrivere una pagina di storia nuova, di emancipazione, per farne una regione tra le altre regioni del Paese non più bisognosa di un regime particolare.

La specialità, quindi, per superare le ragioni che l'hanno determinata e ancora la invocano. Se ciò avvenisse, non solo la Sicilia, ma tutta l'Italia diverrebbe una ordinaria regione d'Europa, quale, ahinoi, ancora stenta ad essere pienamente.

²⁵ In questo senso mi apre anche S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, cit., 4 s.

La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto

di Antonio Saitta

Sommario

1. *Considerazioni introduttive.* – **2.** *Uso congiunturale dei testi costituzionali, forma di governo e crisi del costituzionalismo.* – **3.** *I rapporti tra Presidente della Regione e l'Assemblea regionale siciliana tra presidenzialismo e parlamentarismo.* – **4.** *Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale.* – **5.** *Degli improbabili rapporti di cooperazione politica istituzionale tra Governo statale e Presidente della Regione siciliana.* – **6.** *Considerazioni conclusive: lo Statuto della Regione siciliana e le sfide del nuovo regionalismo.*

1. Considerazioni introduttive

Come per Ulisse dopo la vittoria su Troia, le peregrinazioni alla ricerca di un nuovo e stabile assetto istituzionale in Italia durano da più di un decennio. A differenza di quanto avvenne nell'epopea omerica, però, la navigazione sembra affidata al caso, senza alcuna consapevolezza della meta finale, senza nessuna Itaca verso la quale indirizzare la prua. Da più lustri si discute tra gli studiosi, e si litiga tra i politici, alla ricerca di un nuovo assetto ordinamentale che sappia offrire istituzioni adeguate per governare i nuovi interessi e gli inediti problemi posti all'evidenza dal mutato scenario internazionale, dall'evoluzione dei rapporti economici su scala mondiale e dalle profonde trasformazioni dell'assetto sociale e politico del Paese. La navigazione non ha portato a nessun approdo sicuro e non ha prodotto risultati né organici né omogenei, ma piuttosto riforme rapsodiche, scoordinate, spesso contraddittorie anche all'interno di ciascun impianto normativo. La precarietà permanente sembra la marca distintiva delle poche riforme costituzionali ad oggi rea-

lizzate.

Le cause sono molteplici e per lo più evidenti: uso congiunturale e strumentale delle norme di sistema per esigenze ordinarie di lotta politica e non per adempiere al dovere di scrivere norme destinate a durare nel tempo ed a garantire la dialettica democratica tra i partiti che si contendono la scena ⁽¹⁾; la crisi, probabilmente epocale, delle culture politiche tradizionali, sempre meno capaci di fornire soluzioni adeguate ai problemi posti dai tempi ⁽²⁾; partiti politici, sistemi elettorali e mezzi della comunicazione politica di massa incapaci di selezionare rappresentanze parlamentari adeguate alla gravità dei problemi da affrontare, almeno per quanto qui interessa, sul piano dell'organizzazione istituzionale di vertice degli apparati dello Stato e degli enti di autonomia.

Probabilmente tutto ciò è il segno inevitabile di una stagione, appena iniziata, ma che si preannuncia lunga assai, di crisi delle tradizionali categorie culturali, politiche, sociali e della travagliata ricerca di nuove ⁽³⁾.

I frutti, come si notava, sono stati pochi e poco soddisfacenti.

(1) L'espressione è usata, in riferimento alle riforme dell'ordinamento regionale da A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, Torino, 2002, p. 461 ss., nonché Devolution, "controriforma" del Titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero quando le "ragioni" della politica offuscano le ragioni della Costituzione, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, Torino, 2004, p. 291 ss.

(2) In argomento v. le interessantissime notazioni di E. J. HOBBSBAWM, *Ages of extremes – The short Twentieth Century 1914-1991*, tr. it. *Il secolo breve 1914-1991*, Milano, 2000, p. 645 ss.

(3) Sulla crisi delle categorie teoriche e giuridiche tradizionali dello Stato liberale a seguito del fenomeno della globalizzazione cfr., tra i contributi della dottrina costituzionalistica italiana, A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della cd. "globalizzazione"*. Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionale, in *Pol. dir.*, 1998, p. 411 ss.; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Enna, 2002; ID., *Diritti fondamentali e globalizzazione. Dialogando con Pietro Barcellona (ed altri)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 656 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; M.R. FERRARESE, *Il puzzle costituzionale della globalizzazione*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 603 ss.; J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Globalizzazione, tecnologia e costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?*, in *Nomos*, 2002, p. 169 ss.; J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002.

ti: sistemi elettorali diversi, anzi divergenti, nei criteri e nei principi ispiratori per l'elezione del Parlamento, dei Consigli regionali, e degli altri enti locali; riforma del titolo V della Costituzione approvata, a poche ore dalla fine della XIII legislatura, solo dalla risicatissima maggioranza parlamentare, ratificata da un'esigua minoranza di elettori nel referendum costituzionale conseguente, fatta immediatamente oggetto di riforma, tuttora all'esame del Parlamento, dalla compagine uscita vittoriosa alle elezioni politiche della primavera del 2001; come se non bastasse, il risultato più percepibile di questi primi anni di vigenza della riforma del titolo V della Costituzione è stata la proliferazione di un inedito, quanto aspro, contenzioso costituzionale tra lo Stato e le stesse Regioni ⁽⁴⁾. Per non parlare delle precedenti riforme della potestà statutaria delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, per dare attuazione alle quali non sono bastati cinque anni. Ad oggi, infatti, solo poche Regioni hanno approvato i testi dei nuovi Statuti, peraltro, fatti oggetto di impugnazione da parte del Governo dinanzi alla Corte costituzionale ⁽⁵⁾, mentre per nessuna Regione ad autonomia differenziata si è ancora concluso il procedimento di adeguamento dei rispettivi Statuti di autonomia ⁽⁶⁾.

Nel contesto così sinteticamente delineato, la vicenda della genesi del nuovo Statuto della Regione siciliana può essere presa in esame come paradigmatica dei molti vizi, e delle pochissime virtù, che segnano in termini generali questa interminabile stagione di "grandi riforme" costituzionali e dell'autonomia regionale in modo particolare. Per l'appunto, è interessante fermare l'attenzione sulle norme che, nella proposta di Statuto siciliano approvata, per il momento solo in Commissione, definiscono il nodo cruciale della forma di governo della Regione,

(4) In argomento v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, in www.cortecostituzionale.it, e V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004*, *ibidem*.

(5) Cfr. Corte cost., nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004, rispettivamente riferite alle Regioni Calabria, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna.

(6) Per una rassegna sullo stato delle riforme degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, A. RUGGERI, *La specialità in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove aut.*, 2004, ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VIII, Torino, 2005, p. 290.

punto nevralgico e qualificante della rinnovata ed ampliata potestà statutaria.

2. Uso congiunturale dei testi costituzionali, forma di governo e crisi del costituzionalismo

La novella dell'art. 123 Cost., disposta con la l. cost. n. 1 del 1999, individua nella determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione e funzionamento, i primi e fondamentali contenuti dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Non poteva essere diversamente, se davvero il legislatore costituzionale del 1999 voleva perseguire la via dell'ampliamento delle sfere di autonomia regionale, alla ricerca di un più avanzato punto di equilibrio tra le esigenze della unità della Repubblica, nel contesto di un (almeno apparentemente) irreversibile processo di integrazione europea (se non mondiale), e quelle di autonomia, così da rendere le strutture governanti degli enti maggiori rispondenti alle diverse caratteristiche e tradizioni politiche delle varie Regioni italiane.

Analoga norma non si rinviene, però, a proposito delle Regioni ad autonomia differenziata, ma non si può certo ritenere che gli Statuti delle Regioni speciali possano fare a meno di affrontare la questione fondamentale della forma di governo dei rispettivi ordinamenti "costituzionali".

Certo, le riforme del regionalismo approvate nella XIII legislatura non hanno concorso, se non in minima parte, come si noterà, a risolvere il primo dei paradossi dell'autonomia speciale, ossia la delimitazione della potestà statutaria in termini complessivamente assai più angusti rispetto a quelli in cui possono spaziare le Regioni ordinarie. Sin dall'atto fondamentale, quindi, le Regioni che dovrebbero disporre di forme e condizioni particolari di autonomia si trovano in una posizione peggiore rispetto a quelle ordinarie, restando prive del concreto esercizio della potestà di approvare il proprio Statuto, rimesso interamente alle determinazioni del Parlamento con legge costituzionale. La modifica più sensibile registrata in argomento, infatti, è il

passaggio da una forma implicita del potere di iniziativa di legge costituzionale statutaria (desumibile, *ante* legge cost. n. 2 del 2001, dal combinato tra gli artt. 116 e 121, secondo comma, Cost.) ad una espressa, giacché ora, a norma dell'art. 41-*ter* dello Statuto siciliano, come modificato dall'art. 1 della l. cost. n. 2 del 2001, fermo restando che per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, "l'iniziativa appartiene *anche* all'Assemblea regionale" ⁽⁷⁾.

Invero, le novità sono state anche altre, consistenti nella necessità di comunicare all'Assemblea regionale siciliana i progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare per acquisirne il parere, obbligatorio ma non vincolante, entro due mesi e la peculiarità che le riforme statutarie approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale a norma dell'art. 138 Cost.

Ben poco, ovviamente in riferimento all'atto in cui l'autonomia normativa di un ente, soprattutto se politico e rappresentativo, dovrebbe avere la forma più alta di manifestazione. Il Parlamento non conosce limiti speciali, o comunque espressi, nell'approvare lo Statuto speciale, ma in via di fatto potrebbe fermarsi ad un mero controllo estrinseco di legittimità costituzionale. Certamente si tratta solo di un'ipotesi del tutto astratta, perché altro è ciò che può avvenire di fatto ed altro sono le previsioni normative, che lasciano ogni potere decisionale in capo al Parlamento; inoltre, l'esperienza della prima stagione "costituente" delle Regioni ordinarie, in cui il Parlamento, e con quello il Governo, interpretarono in maniera più che estensiva le proprie prerogative in tema di approvazione degli Statuti, condizionandone pesantemente i contenuti ⁽⁸⁾, non lascia molto

(7) In tema P. COSTANZO, *L'iniziativa legislativa regionale: un tema ormai "retrò"?*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 31 ss.; L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 399 ss.

(8) Sulle vicende legate all'approvazione degli Statuti ordinari, v. U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Milano, 1974; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 501; S. BARTOLE, voce *Statuti regionali*, in *App. al N.mo Dig. It.*, VII, Torino, 1987, p. 550 ss.; U. DE SIERVO, sub art. 123, in *Commen-*

spazio all'ottimismo ⁽⁹⁾.

Per quanto appena notato, quindi, con specifico riferimento alla forma di governo della Regione siciliana, vi è da osservare preliminarmente che, se tale materia non può non costituire uno dei contenuti necessari e qualificanti del nuovo Statuto, sin dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 è stata marcata da uno stato di "precarietà permanente": è stata quasi isolata dagli altri contenuti dello Statuto per costituire oggetto di un'attenzione tanto speciale quanto, sia passata l'espressione, degradante. La riforma di inizio secolo, infatti, tentando di recuperare l'insostenibile ritardo che il processo di riforma delle autonomie speciali aveva accumulato rispetto alle Regioni ordinarie (sin dalla legge elettorale del 1995 e dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) ha introdotto, nelle more dell'approvazione del nuovo Statuto, insieme all'istituto dell'elezione diretta del Presidente della Regione, anche alcune norme elementari per definire la forma di governo ed i rapporti tra gli organi di indirizzo politico della Regione. Una sorta di forma di governo provvisoria, della transizione ⁽¹⁰⁾.

Nulla di strano in tutto ciò, anzi era naturale che così avvenisse in una fase di attese e complesse riforme ordinamentali. Tuttavia, l'art. 41-*bis* dello Statuto, inserito tra le disposizioni finali e transitorie dalla legge costituzionale di riforma, dispone che le norme relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, possono essere modificate con una semplice legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta. Solo nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto

tario della Costituzione, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna, 1990, p. 106 ss.

(9) Altra questione, ovviamente, se giungesse a conclusione la riforma dell'art. 116 Cost., già approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004, secondo la quale, la Regione dovrebbe dare la propria *intesa* sulla bozza di legge costituzionale, contenente il testo del nuovo Statuto, approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento. Anche in questo caso, però, non vi sarebbero ostacoli perché la proposta di legge costituzionale, contenente la riforma dello Statuto, possa essere della Regione interessata.

(10) Modellandola, com'è noto, su quella delle Regioni ordinarie: cfr. gli artt. 8-*bis*, 9, 10 dello Statuto siciliano, come modificato dall'art. 1, della l. cost. n. 2 del 2001.

a suffragio universale e diretto, resterebbero ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10. A sorprendere, pertanto, non è tanto la possibilità di modificare profondamente la forma di governo siciliana, abbandonando del tutto il timido presidenzialismo introdotto dalle riforme di cui si discute, e che già era ipotizzato dalla novella degli artt. 122, 123 e 126 Cost. operata dalla l. cost. n. 1 del 1999, quanto la possibilità di intervenire su tale fondamentale profilo dell'organizzazione di vertice della Regione con un procedimento diverso da quello della riforma dello Statuto, non assistito dalle garanzie e dagli istituti di partecipazione democratica previsti per quello.

Dopo la prima applicazione della riforma del 2001, quindi, e indipendentemente dalla riforma organica dello Statuto, con una semplice legge approvata a maggioranza assoluta dall'Assemblea regionale non solo è possibile mutare la forma di governo, ma fare definitivamente uscire tale materia dal contenuto necessario dello Statuto speciale. Da ciò due considerazioni: *a)* la modifica della forma di governo è rimessa, in buona sostanza, alla semplice maggioranza di governo, facilmente (*melius*, naturalmente) superiore a quella assoluta dei componenti l'Assemblea parlamentare per quasi ineluttabile conseguenza del vigente sistema elettorale proporzionale, con correttivo maggioritario a favore della coalizione di liste collegate al Presidente eletto ⁽¹¹⁾; *b)* la forma di governo viene (potrebbe dirsi, geneticamente) segnata dal carattere della precarietà, della libera modificabilità secondo le esigenze, la volontà, l'opportunità della maggioranza (assoluta, è vero, ma facilmente coincidente con quella politica) di turno.

Molto probabilmente, per questa via la Regione tenta di riappropriarsi della materia *de qua*, diversamente rimessa alla potestà del legislatore costituzionale (dello Stato, quindi), a diffe-

(11) Per gli effetti fortemente maggioritari dell'attuale sistema elettorale regionale cfr. R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Riv. italiana di scienza politica*, 1995, p. 515 ss.; *Id.*, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in AA.VV., *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, Bologna, 2000, p. 18.

renza delle Regioni ordinarie titolari in via esclusiva della potestà di determinare la rispettiva forma di governo. Non viene meno, però, la conferma del possibile uso congiunturale ed opportunistico delle fonti costituzionali, non soltanto nella prassi dell'azione politica, ma addirittura mediante l'espressa previsione di istituti atti a rendere permanentemente malleabili le disposizioni fondamentali di sistema.

Se a tutto ciò può darsi una qualche pallida giustificazione appellandosi alla naturale mobilità della forma di governo della transizione disegnata dalla l. cost. n. 2 del 2001, lo stesso non può, ovviamente, valere per la forma di governo che dovrebbe risultare stabilizzata a seguito della riforma dello Statuto siciliano, atteso per quasi un sessantennio. L'art. 41-*bis*, infatti, lo si ritrova, tal quale e con sorpresa, nella bozza di Statuto approvata dalla competente commissione dell'Assemblea regionale siciliana il 17 marzo 2004. Come se non bastasse, l'art. 9, terzo comma, della bozza rinvia ad una speciale legge (ordinaria), approvata anch'essa a maggioranza assoluta, che stabilisce le modalità di elezione del Presidente, di nomina e di revoca degli assessori ed i rapporti tra Assemblea, Governo e Presidente ⁽¹²⁾.

In contrasto con quanto espressamente previsto dall'art. 123 Cost. per le Regioni ordinarie, la materia della forma di governo viene, quindi, "de-costituzionalizzata", viene permanentemente degradata ad oggetto di potestà legislativa ordinaria, ancorché rafforzata dalla richiesta del *quorum* deliberativo pari ad almeno la maggioranza assoluta, e tuttavia insufficiente, vigente un sistema più o meno marcatamente maggioritario, ad assicurare efficacemente il coinvolgimento delle opposizioni.

La circostanza non può che coinvolgere considerazioni di sistema. L'esclusione della determinazione della forma di governo dall'oggetto necessario della potestà statutaria costituisce, infatti, un'autentica contraddizione in termini, tanto più che il processo avviene non a favore di una fonte ancora superiore (ad esempio, con una riserva di legge costituzionale) ma, sostan-

(12) In argomento F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, in *Nuove aut.*, 2004, p. 59 ss.

zialmente, del legislatore regionale ordinario, con un procedimento che, nei fatti, consente alla maggioranza politica di turno di intervenire autonomamente e senza speciali vincoli o controlli. Se, come qui si ritiene, si volessero condividere le interpretazioni della Costituzione secondo cui la distinzione tra forma di Stato e di governo abbia ormai valore sostanzialmente esemplificativo e didattico, trattandosi di due aspetti dell'unica forma ordinamentale dell'apparato di governo incidente contestualmente tanto sulla determinazione dell'indirizzo politico, quanto sul rapporto tra autorità e libertà, si converrebbe circa l'impossibilità di giustificare la scelta qui criticata dello Statuto siciliano ⁽¹³⁾. Elezione popolare o parlamentare del Presidente, possibilità e forme di esercizio della responsabilità politica verso l'esecutivo, per rimanere ai casi più emblematici, sono esemplificativi della indissolubile connessione che unisce la determinazione della forma di governo, anche a livello regionale, con la concreta configurazione delle forme e dei limiti di democraticità del sistema. Se una Costituzione (nel caso che ci interessa, uno Statuto) non si occupa di ciò, di quali altri profili organizzativi davvero qualificanti si dovrebbe occupare? Se non nello Statuto, in quale atto si deve registrare la declinazione della tavola dei valori condivisi in regole organizzative?

Può forse sembrare catastrofismo eccessivo, ma quello di cui si discute suona come conferma del processo, del quale si registrano ricorrenti e sempre più inquietanti segnali, della più generale crisi del costituzionalismo, come dottrina della organizzazione dei limiti al potere pubblico ⁽¹⁴⁾. La concezione con-

(13) Sulle inevitabili ed intime relazioni tra forma di Stato e di governo nell'esperienza regionale A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo su una discussa soluzione statutaria)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 693 ss., ora in, ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, Torino, 2004, p. 73 ss., spec. p. 89, e ID., *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo negli studi del diritto costituzionale)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 743 ss., ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, cit., p. 97 ss. In specifico riferimento alla bozza di Statuto siciliano in commento F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, cit., p. 55.

(14) In tema cfr. N. MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo*, in *Dizionario di politica*, di-

giunturale e strumentale della Costituzione, di cui si è già fatto cenno, la crescente insofferenza verso l'operato e la giurisprudenza (peraltro, sempre assai timida) della Corte costituzionale, il ricorrente appello alla sovranità popolare come unica fonte di legittimazione (e metro di legittimità) dell'azione politica, sono altrettanti sintomi della crisi del costituzionalismo la cui funzione essenziale viene in gran parte messa in discussione sin dalle radici, dopo due secoli di sofferto sviluppo e nel momento in cui sembrava compiersi l'evoluzione dallo stato di diritto a quello costituzionale⁽¹⁵⁾.

La Costituzione e gli Statuti non sono sovrastrutture a servizio dell'indirizzo politico di turno. Sono le forme ampiamente condivise e stabili, modellate sui valori fondativi di una comunità, entro le quali si deve muovere la dinamica politica ed esercitare l'autorità dell'apparato pubblico. La crisi della Costituzione giocata su questo terreno non costituisce sintomo di una fase di sviluppo, una transizione verso forme di garantismo più avanzato ed efficace, ma è puro segno di decadenza, una regressione verso modelli primitivi di organizzazione del potere nella quale le forme istituzionali non sono più il presidio delle libertà, ma fastidiosi limiti al volere della maggioranza politica di turno.

3. *I rapporti tra Presidente della Regione e l'Assemblea regionale siciliana tra presidenzialismo e parlamentarismo*

Oltre che precaria, la forma di governo impressa alle istituzioni di governo siciliano dalla bozza di Statuto ora in esame è anche ambigua, pericolosamente ambigua.

Preliminarmente va avvertito che per quanto concerne il riparto delle fonti di produzione in materia di forma di governo⁽¹⁶⁾, il sistema costituzionale registra una significativa diversità

retto da N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, 1983, p. 270 ss.

(15) In tema G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

(16) Sul sistema delle fonti di diritto regionale a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, dom-*

tra la Sicilia e quanto è oggi vigente per le Regioni ordinarie ai cui Statuti la Costituzione riserva espressamente la scelta della forma di governo (art. 123 e 122, u.c.), salvo, però, circoscrivere la potestà legislativa in tema di sistema elettorale alla sola forma concorrente (art. 122, comma 1) (e non mette certo conto ribadire in questa sede quanto sia determinante la scelta del sistema elettorale sulla qualificazione della forma di governo) ⁽¹⁷⁾. Nel caso siciliano, invece, la potestà legislativa in materia elettorale spetta, storicamente, alla Regione stessa, sicché da questo punto di vista l'ente può disporre liberamente, salvi i consueti e comunque stringenti limiti cui è soggetta ⁽¹⁸⁾; tuttavia, se ha la disponibilità della legge elettorale, paradossalmente, non c'è l'ha dello Statuto la cui approvazione è rimessa al Parlamento.

Sicuramente, se esercitasse davvero il potere di iniziativa, come la bozza in esame sembra testimoniare, la Regione siciliana potrebbe assicurarsi la coerenza delle due fonti principali per la determinazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico del proprio ordinamento.

La bozza di Statuto in esame, però, sembra muoversi più alla ricerca di ipotesi compromissorie tra sistemi diversi, se non incompatibili *tout court*, che di soluzioni chiare, ancorché innovative.

Opportunamente, infatti, opera (art. 9) una riserva di legge rinforzata per determinare le concrete modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e revoca degli assessori, le incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, così differenziando le norme elet-

ni, Torino, 2001, e AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. RUGGERI, G. SILVESTRI, Milano, 2001; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V, procedimento legislativo e teoria delle fonti*, in *Rass. parl.*, 2004, p. 133 ss., ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, Torino, 2004, p. 199 ss.

(17) In tema G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 ss.

(18) Sugli specifici limiti della potestà normativa della Regione siciliana dopo le riforme del 2001 v. A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del titolo V e le prospettive della specialità*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino 2003, p. 367 ss.

torali regionali dalla ordinaria legislazione, richiedendo anche un *quorum* deliberativo superiore a quello ordinario, ancorché, come sopra già ripetutamente accennato, assai facilmente coincidente con la maggioranza di sostegno dell'esecutivo. Ma la legge di cui si discute dovrebbe determinare anche i "*rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione*". Sarebbe, quindi, una vera e propria legge di completamente dello Statuto ma in uno dei punti (*melius*, in una serie di punti) tra i più qualificativi dell'assetto organizzativo dell'apparato istituzionale.

Forse, sommando questa considerazione a quelle argomentate nel paragrafo precedente, è lecito pensare ad una sorta di ulteriore tentativo del legislatore statutario siciliano di riappropriarsi della competenza sulla propria forma di governo, diversamente rimessa per intero alla potestà normativa parlamentare, perché contenuto necessario dello Statuto. Ma, si sa, le strade lastricate con le migliori intenzioni spesso portano all'inferno: resta, infatti, l'opera di de-costituzionalizzazione della forma di governo, da materia necessaria ed essenziale, costituzionale appunto, dello Statuto d'autonomia a strumento nella disponibilità della maggioranza politica di turno, che non può trovare giustificazione teorica. Valgono le considerazioni sopra espresse in ordine alla funzione garantista ontologicamente assegnata ai testi costituzionali.

Oltre a quanto appena segnalato, l'impianto generale della proposta di Statuto in tema di forma di governo non legittima certo facili ottimismo quanto alla possibilità di vedere sistemi strutturati su un unico modello ordinamentale e, soprattutto, su una chiara logica di rapporti istituzionali e politici. Se possibile, infatti, la proposta di Statuto siciliano riesce a mischiare elementi presidenziali e parlamentari in un nodo ancor più inestricabile di quello realizzato dalla riforma del 1999 per le Regioni ordinarie. Già in quelle si coniugavano, contraddittoriamente, elementi di presidenzialismo, nel sistema di elezione del Capo del Governo, di scelta degli assessori e di scioglimento del Consiglio regionale per dimissione dell'esecutivo, con altri chiaramente parlamentari, consistenti nella possibilità dell'or-

gano consigliare di sfiduciare l'organo di governo e, comunque, di provocare la fine della legislatura regionale mediante dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio. Tutto ciò ha dato vita ad una forma di governo bicefala, ambigua, comunque poco funzionale ⁽¹⁹⁾ i cui caratteri ibridi sono stati accresciuti in alcuni recenti Statuti che, in questa parte, hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità ⁽²⁰⁾. Questo giudizio è da ascrivere non a malcelato amore per la semplicità delle forme o, peggio, a nostalgia verso modelli collaudati e schematici di organizzazione del potere, ma alla considerazione che la soluzione prescelta non riesce a coniugare i pregi dei due sistemi. Semmai, valorizza i difetti di entrambi. I cittadini, infatti, scelgono un programma politico, incarnato dal Presidente eletto, ma questi resta politicamente responsabile

(19) A proposito della forma di governo regionale dopo le riforme del 1999 e del 2001, cfr. A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 78 ss., soprattutto p. 106 ss.; S. GAMBINO, D. LOPRIENO, *Statuti e forma di governo della Regione. L'esperienza italiana e la prospettiva comparata*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, Milano, 2004, p. 160, enunciano la necessità che i nuovi Statuti realizzino la "necessaria armonizzazione della filosofia sottostante al maggioritarismo di composizione con quella del maggioritarismo di funzionamento, per una possibile schizofrenia tra i tratti presidenzialistici indotti dall'elezione diretta (o comunque dal rafforzamento dell'esecutivo regionale) ed il perpetuarsi di una logica proporzionalistica a livello di gruppi consiliari".

(20) Il riferimento è alle sentenze della Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004, sulle quali v. S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e Statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli Statuti regionali*, M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, e ID., *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it; A. ANZON, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"* e R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in www.federalismi.it; R. NOBILE, *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali*, in www.lexitalia.it.

verso il Consiglio; quest'ultimo, nell'impossibilità (almeno nei casi ordinari) di provocare la sostituzione del Presidente o della Giunta (l'ipotesi dell'autoscioglimento rimane un'autentica *extrema ratio* valendo, nei fatti, come una sorta di suicidio politico per chi la attua) è tuttavia in grado di condizionarne l'azione sia con la disponibilità del bilancio (com'è tradizione) sia, e forse soprattutto, con l'esercizio della potestà legislativa direttamente attuativa del programma politico della compagine di governo. Pertanto, uno dei principali pregi del presidenzialismo, di consentire al corpo elettorale di determinare, mediante la scelta del responsabile dell'esecutivo, l'indirizzo politico da perseguire, resta soffocato dalla specificità dei sistemi parlamentari nei quali è l'organo legislativo a determinare l'indirizzo politico concretamente perseguito. Gli elettori scelgono, ma è il Consiglio a decidere (almeno a co-decidere, in gran parte), con buona pace della leggibilità democratica dell'azione di governo ⁽²¹⁾.

Ebbene, nel caso della Regione siciliana, la bozza di proposta di Statuto prevede un rapporto di governo ancora più ambiguo e contraddittorio. Vero è, infatti, che almeno in prima applicazione il Presidente verrebbe eletto a suffragio universale diretto dai cittadini (art. 9, primo comma), ma vi sono norme che istituzionalizzano una forte condivisione del potere di indirizzo politico con l'Assemblea. Coerentemente con la forma di governo presidenziale, infatti, lo Statuto si limita a prescrivere che il Presidente *presenta* all'Assemblea regionale il programma di governo e *comunica* la composizione della Giunta regionale (art. 7, terzo comma). Presentazione delle linee di governo e comunicazione dei componenti della Giunta, quindi, in ossequio non soltanto ad una elementare norma di galateo istituzionale, ma per rendere partecipe l'organo legislativo delle linee politiche prefissate e delle personalità chiamate ad inverarle.

(21) Sulle ricadute della riforma elettorale regionale nel sistema delle relazioni costituzionali, v. G. PITRUZZELLA, *L'elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. FERRARA, Milano, 2001, p. 13 ss.

D'altronde, se il programma ha già ottenuto la sanzione del corpo elettorale che ha eletto direttamente il Presidente, non si vede quale ragione possa residuare perché il ruolo dell'Assemblea debba essere diverso da quello di colui al quale vengono rese note le linee di azione futura perché possa, in base a quelle, esercitare le proprie funzioni legislative e politiche⁽²²⁾.

Non trovano coerente giustificazione, pertanto, altre norme che si rinviengono nel corpo della proposta di Statuto in esame. Basti pensare al successivo quarto comma del medesimo articolo, secondo il quale il Governo regionale presenta all'Assemblea i programmi di attività distinti per campi di intervento o per rami di amministrazione, verifiche del loro stato e rapporti sulla sua attività, nonché un rapporto annuale relativo alla programmazione economica. Gli interrogativi non sorgono tanto in riferimento a quest'onere di puntuale *report* sui singoli settori di attività politico-amministrativa della Giunta (perché l'Assemblea, priva del potere di sanzione politica sull'operato del singolo assessore responsabile di ciascun ramo dell'amministrazione regionale⁽²³⁾, è sostanzialmente impotente) quanto alla previsione del potere-dovere dell'organo parlamentare di esaminarli. Non si comprende bene, infatti, in cosa debba concretarsi questa attività di *esame* dei programmi e delle verifiche fornite dal Governo regionale, se in una mera presa d'atto, come tale ininfluyente e politicamente irrilevante, o in una vera e propria potestà di dibattito e valutazioni politiche, dotate di valore di indirizzo cogente (perlomeno sul piano politico).

D'altronde, ancora più contraddittoriamente suona il disposto degli articoli della proposta di Statuto secondo i quali

(22) Fortemente critico in riferimento al mancato voto di una mozione di fiducia all'atto della presentazione all'ARS della Giunta di Governo Cuffaro, primo Presidente della Regione siciliana eletto direttamente dal popolo, A. RUGGERI, *La forma di governo "sregolata" e la fiducia "dimezzata" del Presidente siciliano*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, cit., p. 473 ss.

(23) A norma dell'art. 9, ultimo comma, della bozza di Statuto, gli Assessori sono preposti, con apposito atto, ai singoli rami dell'amministrazione, sicché non possono esistere Assessori "senza portafogli", ossia con mandato solo politico.

l'Assemblea regionale esercita la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività di governo (art. 10-*bis*) e il Presidente della Regione è il Capo del Governo regionale ed in tale veste dirige la politica generale del Governo e *ne risponde di fronte all'Assemblea* (art. 20, primo comma).

Cosa può significare, infatti, che il Parlamento regionale esercita la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività di governo? Rinviamo a breve l'esame della funzione (più complessa) dell'attività di indirizzo, per quella di controllo è possibile trovare agevolmente una giustificazione coerente con il sistema misto (presidenziale nella genesi, parlamentare nella eventuale conclusione traumatica) che segna la forma di governo regionale della transizione: se l'Assemblea regionale ha il potere di sfiduciare il Presidente e la sua Giunta, è anche naturale che abbia il controllo (politico) sugli atti di quegli organi. La sanzione della sfiducia può giungere solo a seguito di un'attività di controllo sulla coerenza dell'attività di governo in riferimento al programma presentato all'Assemblea all'inizio della legislatura e successivamente aggiornato grazie ai vari rapporti periodici che la Giunta deve fornire ⁽²⁴⁾ ed ai consueti poteri di controllo ed indirizzo parlamentare sull'attività del Governo. In questa logica si pone anche l'articolo 20, nella parte in cui chiama il Presidente della Giunta a rispondere dinanzi all'Assemblea regionale siciliana dell'attività di direzione politica generale del Governo.

Pertanto, il sistema ricostruito dai vari frammenti normativi presi in esame potrebbe essere ricondotto al modello secondo cui l'Assemblea regionale, eletta contestualmente al Presidente, esercita il controllo sulla coerenza tra l'azione politico-amministrativa del Governo regionale ed il programma approvato dal corpo elettorale all'atto dell'elezione e successivamente portato a conoscenza dell'organo parlamentare, anche nelle sue successive, inevitabili evoluzioni. L'Assemblea opererebbe come una sorta di fiduciario, di depositario mobile della volontà del corpo elettorale al quale può comunque rimettere la paro-

(24) Proprio ai sensi dell'art. 7, quarto comma.

la ultima in caso di accertata incoerenza tra l'indirizzo politico affermato e quello concretamente perseguito.

La questione muta, però, e di molto, considerando anche il potere di indirizzo che la bozza di Statuto riserva in via ordinaria ed istituzionale all'Assemblea regionale ⁽²⁵⁾. L'intervento del Parlamento siciliano, infatti, si manifesta non solo sotto forma di controllo politico, ma in un continuo condizionamento della condotta del Governo, in un vero e proprio *indirizzo* politico come afferma esplicitamente la stessa bozza di Statuto ⁽²⁶⁾, ancorché su di un programma che non è stato concordato. Non è un dettaglio da poco, perché viene mantenuto l'elemento più caratterizzante della forma di governo parlamentare, la condivisione del potere di indirizzo politico tra l'organo parlamentare e l'esecutivo durante lo svolgimento del mandato di legislatura.

Qual è il risultato del disegno statutario abbozzato nella proposta presa in esame, dunque? Si tratta di un modello strutturato sulla forma presidenziale o su quella parlamentare? Pare che si debba inclinare per la seconda, poiché il momento forte dell'elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale viene privato delle principali conseguenze che l'istituto normalmente porta con sé, ossia l'attribuzione all'esecutivo dell'attività di indirizzo politico, seppur, com'è ovvio, sotto il controllo parlamentare. La genesi, ma solo la genesi dell'esecutivo è di marca presidenziale, ma la vita politica della Regione resterebbe affidata alla diarchia Governo-Parlamento con quest'ultimo che manterrebbe gli strumenti costituzionali propri perché si possa parlare di condivisione dell'indirizzo politico. Pur mancando un atto genetico del rapporto fiduciario nel momento dell'insediamento della Giunta di Governo, le successive fasi della vita dell'esecutivo verrebbero sempre più segnate dalla condivisione dell'indirizzo da parte dell'Assemblea legislativa.

Nel sistema proposto per la Regione siciliana vi sono differenze importanti rispetto alla dinamica del sistema parlamentare

(25) Art.10-*bis*.

(26) Art.10-*bis*.

conosciuta nell'esperienza statale, ed anche in quella regionale anteriore alle riforme del Titolo V e, secondo quanto appare ad una prima lettura, nel senso della inefficienza del sistema istituzionale. La forma di governo parlamentare, per così dire, tradizionale, sia nella versione a tendenza assembleare, storicamente propria delle Regioni ordinarie, che in quella a tendenza equilibratrice, caratteristica fino al 2001 delle Regioni a Statuto speciale, infatti, trovava un punto di equilibrio e di funzionalità nella possibilità che i contrasti tra esecutivo e Consiglio, tra mandante e fiduciario, trovassero una composizione nella crisi e nella successiva composizione di quella. Il costo era certamente alto, in termini di continuità, e quindi di efficacia dell'azione di governo, ma consentiva al sistema di andare comunque avanti e di dar sfogo per via formale agli inevitabili contrasti prodotti dalla frammentazione partitica, ed infrapartitica, e dalle naturali vicende dei rapporti politici.

Il sistema proposto, nonché quello attualmente vigente nella Regione siciliana, ma anche in quelle ordinarie, senza dare al tema della governabilità, come piaceva dire una volta, il contributo che ci sarebbe aspettato da un sistema di elezione diretta del capo dell'esecutivo, ha eliminato anche il meccanismo di ricomposizione degli equilibri che il sistema delle crisi di governo rendevano possibile. La condivisione del potere di indirizzo politico tra Governo e Consiglio, oltre al naturale mantenimento della funzione legislativa ed alla competenza in materia di bilancio, nonché altre specifiche attribuzioni come, ad esempio, le nomine in aziende ed enti pubblici, offrono occasioni continue di conflitto tra i due attori istituzionali ⁽²⁷⁾. Manca, però, la concreta possibilità di aprire crisi di governo, se non a costo dello scioglimento del Consiglio che, sul piano effettuale, equivarrebbe ad un suicidio politico per la coalizione di maggioranza e ad un rischioso azzardo elettorale per buona parte dei consiglieri.

In sintesi, non mancano le occasioni per i contrasti, anche

(27) In argomento cfr. E. ENDRICI, *Le nomine tra Giunta e Consiglio*, in questa *Rivista*, 2001, p. 129 ss.

forti e permanenti, ma non vi sono più le condizioni per disinnescarli attraverso il fisiologico processo di ricomposizione del rapporto fiduciario. Ne consegue lo stallo istituzionale, con un Governo regionale che sulla carta può contare su una maggioranza consiliare, anche larga, ma che nei fatti trova spesso proprio nei gruppi della propria coalizione il freno più forte all'azione politico-amministrativa. Se a queste considerazioni sommiamo la mancanza di strumenti di indirizzo, o anche solo di condizionamento, dell'esecutivo regionale sui lavori assembleari (ad esempio, con la possibilità di intervenire efficacemente in sede di programmazione dei lavori parlamentari e di fissazione dell'ordine dei lavori) ci si avvede come il debole presidenzialismo previsto possa migliorare assai poco l'efficienza della governabilità delle Regioni italiane e di quella siciliana in particolare.

La situazione che la bozza di Statuto prefigura è, peraltro, quella già oggi vigente in Sicilia in cui l'elezione diretta del Presidente, avvenuta per la prima volta nel 2001, si è innestata su uno Statuto tutto ispirato alla primazia parlamentare. Le cronache politiche siciliane di questi anni, al pari di quelle di molte altre Regioni, suonano conferma empirica dei difetti di un progetto istituzionale destinato inevitabilmente ad incepparsi ⁽²⁸⁾.

I governi dureranno pure tutta la legislatura, ma a costo di continue e defatiganti mediazioni o della ingovernabilità e della paralisi.

Ancora ubriachi di giuspositivismo e volontarismo, i nostri legislatori dimenticano spesso che “le leggi, nel loro più ampio significato, sono i rapporti necessari derivanti dalla natura delle cose” ⁽²⁹⁾. Così come avvenne per la riforma dei sistemi elettorali di Camera e Senato nel 1993, tentano sovente di portare a sintesi logiche contrastanti e, per questa via, riescono soltanto a

(28) Sulla forma di governo delle Regioni a seguito delle riforme del 1999 cfr. C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi, M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 71 ss. e AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, *La nuova forma di governo delle Regioni*, a cura di M. CARLI, Torino, 2001.

(29) Il riferimento, ovviamente, è a C. MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, tr. it. a cura di S. COTTA, *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1996, p. 55.

riprodurre i difetti dei sistemi che, invece, volevano far sposare felicemente, ma, per l'appunto, contro la natura di ciascuno di essi.

4. *Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale*

La bozza in esame offre conferma di un ulteriore fenomeno già da tempo avvertito ⁽³⁰⁾ di progressiva crisi dei Parlamenti quali luoghi istituzionali privilegiati di composizione della complessità sociale, perlomeno sotto il profilo della produzione normativa. È un processo nazionale, anzi probabilmente mondiale, che comporta perdite rilevanti di quote di democraticità del sistema nel suo complesso, almeno avuto riferimento alle tradizionali categorie della democrazia rappresentativa. Si pensi, per restare all'esperienza costituzionale italiana, alle forze centrifughe che portano fette rilevanti di normazione al di fuori del campo di azione del Parlamento: decretazione d'urgenza, normazione delegata (previe deleghe amplissime conferite al Governo), potestà normative delle autorità indipendenti su settori fondamentali della vita economica, fonti provenienti da ordinamenti giuridici internazionali e sovranazionali, sono i primi e più evidenti esempi che si possono portare.

L'Assemblea regionale siciliana, ancorché non sia certamente sottoposta alle tensioni della globalizzazione in misura paragonabile al Parlamento nazionale, registra egualmente una sensibile spoliatura delle proprie competenze normative e la proposta di riforma statutaria in esame ne suona conferma ⁽³¹⁾.

(30) In tema G. FILIPPETTA, *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 4103 ss.

(31) Sul riparto delle competenze normative tra Giunta e Consiglio regionale a seguito della riforma del 1999, v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 639 ss.; B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., p. 107 ss.; L. D'ANDREA, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 217 ss.; U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, *ibidem*, p. 155 ss.; G.

L'art. 12-*bis* introduce nell'ordinamento regionale nuove fattispecie di regolamenti e, più in generale, offre le condizioni per un sensibile ampliamento della potestà normativa secondaria della Giunta: non solo regolamenti di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali, ma anche di integrazione e di delegificazione secondo il collaudato schema dell'art. 17, secondo comma, l. n. 400 del 1988, trasfuso nell'ultimo comma dell'art. 12-*bis* della bozza di Statuto. I regolamenti di cui si discute avrebbero anche potestà in materia di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione, seppur secondo le disposizioni di principio dettate dalla legge, nonché di disciplinare i procedimenti amministrativi, materia quest'ultima che, com'è noto, è stata in gran parte assunta a livello statale (ma anche regionale ⁽³²⁾) dalla l. n. 241 del 1990, da subito riconosciuta espressiva di principi generali dell'ordinamento ⁽³³⁾.

Ma sin qui, ci si trova, tutto sommato, ancora nell'alveo del riconoscimento della tradizionale potestà normativa secondaria al governo.

Di autentica novità, invece, deve parlarsi in riferimento all'art. 12-*ter* della bozza di Statuto il quale, ai fini dell'attuazione del diritto comunitario, prevede la possibilità

GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa Rivista, 2001, p. 1123 ss.; A. RUGGERI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione: la potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 7-8/2001, ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, cit., p. 335 ss.; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 137 ss.; G. GUZZETTA, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 417 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, p. 297 ss.; O. ZANASI, *I regolamenti regionali dalla l. cost. n. 1 del 1999 alla l. cost. n. 3 del 2001*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 779 ss.; specificamente per le Regioni a Statuto speciale v. F. TERESI, *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 187 ss. e A. RUGGERI, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, cit., p. 303 ss.

(32) In Sicilia è la l.r. 30 aprile 1991, n. 10.

(33) V., ad esempio, Corte cost., n. 465 del 1991; v., altresì, Cons. Stato, Sez. V, n. 132 e 277 del 1996.

per il Governo regionale di essere delegato con legge, per materie determinate e con l'indicazione dei termini di tempo non superiori a sei mesi, e dei principi e criteri direttivi, per adottare decreti con valore di legge regionale, previo parere vincolante della competente commissione legislativa dell'Assemblea, composta secondo le procedure regolamentari che disciplinano la sede redigente ⁽³⁴⁾.

A prescindere dalla considerazione che non si capisce perché l'istituto della delega normativa dovrebbe essere possibile solo in questa e non anche in altre materie, soprattutto se di potestà normativa regionale piena, si tratterebbe, comunque, di una delega assai particolare. Fermi i limiti contenutistici, infatti, di tempo (prefissati nella misura massima addirittura dallo Statuto), di materia e di principi e criteri direttivi, sarebbe previsto l'intervento necessario della commissione legislativa dell'ARS per l'espressione di un parere, per la prima volta istituzionalmente vincolante nei confronti del Governo regionale. Dal meccanismo di delegazione, in realtà, non sarebbe neppure del tutto escluso il Governo statale il quale potrebbe sempre impu-

(34) In argomento v. L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 639 ss.; A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 173 ss.; M. MIDIRI, *L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale*, ibidem, p. 235 ss.; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa Rivista, 2002, p. 29 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, a cura di S. MANCINI, Milano, 2002, p. 133 ss.; ID., *Le Regioni e l'Europa*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 373 ss.; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., p. 161 ss.; ID., *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, p. 935 ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 729 ss.; A. LOIODICE, *Norme interposte di rilevanza internazionale*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., p. 277 ss.; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, ibidem, p. 293 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2003, p. 555 ss.

gnare dinanzi alla Corte costituzionale i decreti di cui si parla mediante ricorso del Commissario dello Stato, secondo il combinato disposto degli artt. 25 e 27 della bozza di Statuto.

Quindi, l'esercizio di questa delega legislativa atipica si svolgerebbe sotto l'occhio dell'esecutivo nazionale, pronto ad intervenire in caso di "eccessi" di autonomia nell'esercizio della potestà, salvo il generale potere di sostituzione agli organi regionali in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria ai sensi dell'art. 120 Cost.

L'esperienza maturata dei rapporti tra autonomia normativa regionale e Governo statale lascia supporre, maliziosamente certo, che quest'ultimo non si asterebbe dal condizionare anche il contenuto dei decreti delegati in parola ⁽³⁵⁾. Ben poco gioco avrebbe in questo contesto il preteso ruolo arbitrale e l'autonomia del Commissario dello Stato, le cui modalità di nomina, adesso "d'intesa" tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Regione, assai difficilmente sarebbero sufficienti a mutarne i rapporti di sostanziale dipendenza funzionale dal Governo nazionale ⁽³⁶⁾.

La bozza di Statuto segnala altri sintomi di un complessivo indebolimento del ruolo dell'Assemblea, quale luogo di rappresentanza della comunità regionale. L'attenzione non va posta tanto sull'ultimo comma dell'art. 12, il quale rinvia al regolamento dell'Assemblea regionale per la disciplina delle modalità di consultazione, in sede di commissione, delle rappresentanze degli interessi professionali, delle categorie sociali interessate, degli organi tecnici regionali, delle autonomie funzionali, delle Università e degli organismi rappresentativi degli interessi dif-

(35) D'altronde, è ben difficile contemperare le esigenze dell'autonomia regionale con quelle della responsabilità internazionale e dell'unità dello Stato oltre i limiti disegnati dall'art. 9 della l. n. 86 del 1989 sulla quale v. A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge "La Pergola" e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 711 ss., ora in ID. "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 1992, p. 209 ss.

(36) Cfr. A. SAIITA, *Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 43 ss.

fusi. Si tratta della razionalizzazione di quanto già affermatosi, sulla scia, peraltro, dell'ormai consolidata esperienza parlamentare, della tendenza all'apertura dei Parlamenti, mediante udienze conoscitive e audizioni varie, a vari soggetti istituzionali e sociali.

Più interessante, invece, è il modo in cui lo Statuto recepisce (art. 16-*bis*) la previsione, espressa all'ultimo comma dell'art. 123 Cost. ⁽³⁷⁾, di istituire un Consiglio delle autonomie locali, quale "*organo rappresentativo delle autonomie locali*" con funzioni consultive e di cooperazione nei confronti della Regione. Tale Consiglio, la cui composizione sarebbe rinviata alla legge regionale, dovrebbe esprimere pareri, il cui valore non è specificato, sugli atti normativi concernenti la ripartizione di competenze tra la Regione e gli enti locali, sui documenti regionali di programmazione economica e finanziaria e su quant'altro stabilito dalla legge regionale. Come si vede, si tratta di una previsione allo stato piuttosto indeterminata se non confusa. Non si capisce, infatti, in cosa concretamente potrebbe consistere l'attività di *cooperazione* nei confronti della Regione e a cosa ci si intende riferire affermando la necessità che la composizione del Consiglio garantisca la "*rappresentanza dei diversi livelli istituzionali*" ⁽³⁸⁾. Tuttavia, la previsione statutaria, pur nella sua imprecisione, è già assai corposa quanto a disegno delle competenze del nuovo organo, peraltro suscettibili di ulteriori precisazioni ed ampliamenti ad opera della legge istitutiva, anche avuto riguardo all'efficacia delle sue funzioni. La previsione statutaria, infatti, assegna al nuovo Consiglio una competenza di tutto rispetto e politicamente rilevante già solo facendo ri-

(37) Sul quale v. M. CONSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in questa *Rivista*, 2001, p. 217 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo razionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, *ibidem*, p. 1057; A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., p. 96 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 989 ss.

(38) Probabilmente, ma l'espressione usata nel testo di bozza dello Statuto è impropria, ci si riferisce agli esecutivi (Sindaci e Giunte) ed agli organi collegiali maggiori (i Consigli).

ferimento alla ripartizione delle competenze tra Regione ed enti locali e ai documenti di programmazione politico-finanziaria ⁽³⁹⁾. Se poi si ammettesse la possibilità di attribuire ai pareri del Consiglio valore non soltanto obbligatorio ma vincolante (anche solo parzialmente), riuscendo a superare i non pochi dubbi di costituzionalità che deriverebbero dall'incisione delle competenze che in tal modo la legge istitutiva arrecherebbe all'Assemblea regionale, il quadro della forma di governo regionale, ma anche di quella "*di Regione*" (*id est*, di Stato a livello regionale), muterebbe profondamente. Si tratterebbe, di fatto, della nascita di una sorta di bicameralismo imperfetto anche a livello regionale, giacché il Consiglio regionale della autonomie costituirebbe la seconda camera rappresentativa (degli enti locali: v. l'art. 16-*bis*, primo comma) nell'ordinamento regionale, competente ad intervenire su numerosi ed importanti atti normativi regionali.

Da quanto appena osservato due conferme: la prima, che gli enti locali si affermano sempre più, soprattutto dopo le riforme elettorali ed amministrative dei primi anni '90 del secolo scorso, come primi enti esponenziali degli interessi e dei diritti di cittadinanza diffusi sul territorio, nonché del livello istituzionale di governo della società più ricco di concreta esperienza e legittimazione sociale e democratica, naturalmente candidati a forme sempre più incisive di partecipazione ai processi decisionali dei livelli ordinamentali superiori; la seconda, speculare a questa, che l'assemblea parlamentare stenta, anche a livello regionale, a rappresentare con completezza tutti gli interessi presenti sul territorio e da ciò nasce la ricerca di nuove forme di rappresentanza, in questo caso territoriale, di interessi meritevoli di ascolto e tutela. In sintesi, è ribadita la crisi del Parlamento quale luogo di mediazione e composizione della complessità.

Ma, dalla previsione del Consiglio delle autonomie locali, e senza voler assegnare a quest'organo, magari destinato a rima-

(39) Peraltro, non è chiaro se si tratti solo del rapporto annuale di programmazione economica e finanziaria di cui all'ultimo comma dell'art. 7, o anche, come sembrerebbe più corretto, della legge di bilancio e degli allegati finanziari alla manovra annuale.

nere lettera morta, un ruolo superiore a quello che traspare dalla norma statutaria in esame, esce confermata la crisi delle Regioni che la lunga stagione riformista non riesce a dissimulare. Queste rischiano di non superare le contraddizioni della loro genesi, di restare prive di un'autentica legittimazione sostanziale assicurata dalla natura e dalla dimensione degli interessi alla cui cura sono preposte, a differenza dei Comuni che, invece, hanno assunto un ruolo crescente del quale la novella degli artt. 114 e 118 Cost., e prima le leggi Bassanini, sono state le migliori epifanie sul piano costituzionale. È ormai chiaramente abbandonata l'originaria idea di regionalismo coltivata dai costituenti, di enti autonomi, nei quali l'organo rappresentativo collegiale doveva essere il motore politico ed istituzionale, dotato per questo di un'amministrazione leggerissima, anello di congiunzione tra i principi della legislazione statale di settore e l'attuazione amministrativa affidata *normalmente* ai Comuni, come recitava l'originario art. 118 Cost. Vano, in questa direzione, il tentativo compiuto con le richiamate leggi nn. 59 e 127 del 1997 e la riforma del Titolo V del 2001.

Troppa storia è trascorsa. Troppi interessi, troppe strutture e connessi interessi si sono radicati sull'esperienza regionale, maturata ereditando molti degli errori compiuti nei prototipi delle autonomie speciali, perché si possa realisticamente pensare di recuperarne l'originaria idea. Ecco perché probabilmente la Regione siciliana, consapevole del rischio di autoreferenzialità, guarda verso gli altri enti locali (e segnatamente, i Comuni, ritenuta fallimentare l'esperienza delle Province, povere di servizi da erogare sul territorio ed incapaci di svolgere appieno le funzioni di indirizzo e coordinamento che la legge assegnerebbe loro ⁽⁴⁰⁾) per trovare interlocutori istituzionali credibili e ricchi di legittimazione democratica.

Il microcosmo dell'esperienza costituzionale siciliana, pertanto, da questa visuale di analisi offre un'ulteriore conferma della inadeguatezza dell'originario modello parlamentare di rappresentanza e composizione degli interessi. La ricerca di una

(40) In Sicilia l.r. 6 marzo 1986, n. 9.

dialettica istituzionale con gli enti locali può costituire, sia al livello regionale che in quello nazionale, un modo per colmare il *deficit* di rappresentanza che gli organi assembleari ormai avvertono sempre più. Altro giudizio, ovviamente, potrà essere dato ai meccanismi attraverso i quali, in concreto, dovrà avvenire il confronto tra i vari livelli di governo degli interessi della società.

5. *Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale*

Prigioniera del passato, del mito dell'autonomia "specialissima", l'Assemblea siciliana non riesce a proporre nella bozza di Statuto soluzioni ad alcune storiche incongruenze di ingegneria costituzionale che, peraltro, si sono dimostrate del tutto fallimentari alla prova dei fatti. Il riferimento è alle funzioni assegnate al Presidente della Regione di rappresentante nell'Isola del Governo dello Stato e di partecipazione al Consiglio dei Ministri ⁽⁴¹⁾. Entrambe sono frutto di una malintesa ed incerta idea di proto-federalismo coltivata nell'originario Statuto, comprensibile per le peculiari situazioni storiche e normative in cui l'atto fu redatto, ma del tutto ingiustificabili alla luce della successiva Costituzione repubblicana, nonché dell'esperienza concretamente maturata e della consapevolezza acquisita sui vari modelli di federalismo.

A norma dell'art. 20, il Presidente rappresenta nella Regione il Governo dello Stato. Rispetto alla originaria previsione è venuta meno soltanto la espressa possibilità per il Governo di in-

(41) Per quest'ultimo istituto v., nella letteratura più recente, L. MAZZAROLLI, *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Le Regioni*, 2000, p. 579 ss., oltre a F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, cit., p. 65 ss., il quale non a caso richiama C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 913, nt. 2 ed E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, p. 74, che consideravano tale potere tacitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, incompatibile con la norma in parola.

viare temporaneamente propri commissari per la esplicazione di singole funzioni statali, come si esprime l'art. 21 dello Statuto vigente. La questione non è, ovviamente, se, con il nuovo testo statutario, il Governo statale non possa egualmente inviare propri rappresentanti straordinari per le materie di propria competenza. Il problema istituzionale più grave è l'interpretazione della norma che affida ad un soggetto politico, il Presidente della Regione, portatore di un proprio autonomo indirizzo politico, il compito di rappresentare il Governo statale, ossia un organo politico diverso, soggetto esponenziale di un indirizzo eterogeneo e supportato da una diversa fonte di legittimazione democratica.

L'incertezza è, dunque, se esistano ed, in caso affermativo, dove riposano canali di collegamento fiduciario tra Governo statale e Presidente della Regione siciliana. La norma statutaria, nella forma vigente ed in quella proposta con la bozza in esame, parla di rappresentanza e ciò rinvia inevitabilmente ad una qualche forma di rapporto fiduciario tra rappresentato (il Governo statale) e rappresentante (il Presidente regionale) ⁽⁴²⁾, ma ciò urta contro l'evidenza delle cose: non è certo il caso di parlare di mandato fiduciario sul piano soggettivo, trattandosi di un rapporto precostituito secondo previsione normativa, fisso e non modificabile nei soggetti che ne sono coinvolti; ma ancor meno può esserlo su quello politico, essendo entrambi organi squisitamente di indirizzo, dotati di diverse ed eterogenee fonti di legittimazione (Parlamento statale o Assemblea regionale, ovvero corpo elettorale nazionale e regionale) e con forme del tutto diverse di responsabilità politica. Sfugge come sia possibile sul piano della razionalità del sistema che due organi di governo, espressi magari da maggioranza antitetiche, siano "rappresentanti" l'uno dall'altro. Lo Statuto (vigente e la bozza del nuovo) lascia del tutto oscuri, anzi incomprensibili, i percorsi attraverso i quali si concreta la rappresentanza di cui si discorre,

(42) L'Alta Corte per la Regione siciliana parlava espressamente di "caratteristica politica della fiducia dello Stato negli organi della Regione, sì che con il mezzo giuridico della dipendenza di uno stesso organo da più enti lo Stato vive nella Regione siciliana impersonato dagli stessi organi regionali" (sentenza 20 marzo-13 aprile 1951).

sia nel momento genetico e contenutistico che in quello funzionale.

Invero, al di là della previsione statutaria, il rapporto di rappresentanza prefigurato astrattamente dalla norma non si è concretato nella vita delle istituzioni, probabilmente perché, come si è ricordato sopra, le norme sono la conseguenza della natura delle cose e non l'inverso, ossia le norme, soprattutto se irrazionali, non riescono a forgiare la realtà a proprio piacimento. D'altronde, è rimasto oscuro, per tutti gli anni di esperienza regionale siciliana, il contenuto materiale di questo ipotizzato rapporto, ossia le sfere relazionali e le concrete funzioni con le quali la rappresentanza del Governo nazionale ad opera del Presidente della Regione siciliana prenderebbe corpo. Escluso, come si è visto per evidenti ed insuperabili aporie logiche, il piano politico, restano soltanto occasioni formali, se non protocolari, in cui il Capo del Governo regionale assume le vesti di rappresentante del Governo statale. Si tratta, quindi, di fattispecie povere di riflessi contenutistici, incapaci di caratterizzare il rapporto tra Stato e Regione siciliana.

Considerazioni in gran parte analoghe si possono fare anche a proposito della partecipazione al Consiglio dei Ministri, con rango di Ministro e voto deliberativo, del Presidente della Regione, nelle materie che interessano la Regione, disposta all'ultimo comma dell'art. 20 dello Statuto, in analogia con la previsione dell'art. 21 dello Statuto vigente. Le perplessità sono note, si potrebbero definire storiche⁽⁴³⁾, perché la presenza in Consiglio dei Ministri di una personalità politica eterogenea, quanto a rappresentatività e fonte di legittimazione, è un'autentica incongruenza istituzionale che, non a caso, ha avuto poca, e poco significativa, attuazione pratica, anche grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che l'ha circoscritta ai casi in cui è in discussione un interesse differenziato e pecu-

(43) In argomento cfr. G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei ministri*, in *Dir. pubbl. reg. sic.*, 1954, p. 11; F. CUOCOLO, *Il Governo nel recente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 273; G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Milano, 1965, p. 81 ss.

liare della Regione ⁽⁴⁴⁾. La presenza di una personalità estranea all'accordo politico che lega il Governo statale alla sua maggioranza, infatti, non può essere riportata ad unità nel circuito della responsabilità politica del Governo e del Presidente del Consiglio a norma dell'art. 95 Cost. nei confronti del Parlamento (e lo sarebbe ancor meno in caso di presidenzialismo o premierato).

L'ingenuità delle previsioni statuarie era figlia nella congerie storica in cui venne tumultuosamente approvato lo Statuto siciliano, ancor prima del referendum istituzionale e elezione dell'Assemblea costituente del 2 giugno 1946, quando, cioè, tutto era incerto in ordine al futuro assetto costituzionale ⁽⁴⁵⁾. Non lo è sicuramente più oggi, per l'esperienza istituzionale consolidata e per la consapevolezza dell'artificiosità di un modello autonomistico, qual è quello che traspare dalle norme statutarie in discussione, oscillante senza costrutto tra lontani modelli federali e regole della responsabilità politica. Lo stesso potrebbe dirsi, sicuramente con argomenti ancora più forti, per quella inattuata previsione statutaria sorprendentemente ripresa (art. 31 della bozza di Statuto) secondo la quale al mantenimen-

(44) In argomento cfr. sentt. n. 166 del 1976, n. 545 del 1989, n. 198 del 1992, nn. 11 e 92 del 1999; per le altre Regioni a Statuto speciale, nelle quali gli Statuti affermano che il Presidente semplicemente "interviene" al Consiglio dei Ministri e non che "partecipa" con voto deliberativo, come nel caso siciliano, v. sentenze nn. 398 e 627 del 1988, n. 544 del 1989, nn. 224, 343, 381 del 1990; nn. 37 e 191 del 1991.

Già annotando una importante decisione del Consiglio di Stato in argomento (Sez. VI, 27 febbraio 1963, n. 111), si notava la decadenza, per contrasto con l'ordinamento costituzionale dello Stato, del diritto di voto deliberativo del Presidente della Regione siciliana in seno al Consiglio dei Ministri ed il diritto di partecipazione alle relative riunioni quando non vi fosse in trattazione un interesse differenziato della Regione (così F. CUOCOLO, *Osservazione sui conflitti di attribuzione e sulla partecipazione del Presidente regionale siciliano al Consiglio dei Ministri*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1233; in argomento pure C. AUSIELLO ORLANDO, *Conflitto di attribuzione derivante dall'inosservanza dell'art. 21 terzo comma dello Statuto siciliano*, in *Giur. sic.*, 1963, p. 305).

(45) In generale, sulla genesi della Costituzione v., da ultimo, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, spec. p. 19 ss.; sulle vicende specifiche dello Statuto siciliano cfr. T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Reg.*, 1983, p. 895 ss., ora in *Id.*, *Opere*, III, Milano, 2000, p. 825 ss. e G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, ivi, 2004, p. 1120 ss.; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, p. 14.

to dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia di Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Si tratta, infatti, di una disposizione rimasta inattuata per sessant'anni e che, se riproposta oggi, assai difficilmente potrebbe superare anche un sommario scrutinio di costituzionalità posto che la sicurezza dello Stato e l'ordine pubblico, ad eccezione della polizia amministrativa locale, sono sicuramente materie di competenza esclusiva statale a norma dell'art. 117 Cost. e, ancor prima, del principio di unità *ex* art. 5 Cost.⁽⁴⁶⁾.

6. Considerazioni conclusive: lo Statuto della Regione siciliana e le sfide del nuovo regionalismo

Con la bozza in esame, pertanto, sembra stia andando persa ancora una volta l'occasione di realizzare il necessario coordinamento tra lo Statuto e la Costituzione repubblicana, secondo quanto era stato vanamente previsto dall'articolo unico, secondo comma, del R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, di approvazione dello stesso Statuto. Il coordinamento di cui si discorre, peraltro, non è solo espressione dell'opportunità di rendere congrue le scelte politico-costituzionali di due fonti normative superprimarie inserite nel medesimo ordinamento, ma è soprattutto imposta dalla logica dei sistemi, dall'esigenza della funzionalità dei diversi livelli di governo.

L'inadeguatezza delle risposte fornite dalla bozza in esame, almeno per quanto riguarda la questione della forma di governo, è duplice perché incide sia nei riguardi del profilo interno che per quello esterno. In riferimento al primo, dalle dispo-

(46) Notava T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, cit., p. 839, che la previsione in parola "costituisce un esempio probante di una disposizione inserita nello Statuto, e dunque costituzionale (con tutta la carica di politicità che a tale tipo di disposizioni è da riconoscere), che ha perso da tempo – semmai la ha originariamente avuta – la sua validità sostanziale, ed in essa va identificato uno dei "rami secchi" dello Statuto siciliano il cui taglio, per ragioni di chiarezza e di armonia giuridica, si imporrebbe solo che ad esso non si opponesse la difficoltà, apprezzabile sul piano politico e già rilevata, di attivare il procedimento di revisione costituzionale".

zioni statutarie risulta un ordito istituzionale permanentemente precario, incerto, frutto della commistione tra principi e criteri organizzativi inconciliabili, foriero di crisi ricorrenti tra i detentori del potere di indirizzo politico che, senza la possibilità di soluzioni formali, facilmente finirebbero col trasmettere le tensioni politiche accumulate sui terminali dei processi decisionali, bloccando di fatto ricorrentemente il circuito di governo. Ma, l'ambiguità nella forma di governo della Regione siciliana, proprio per le considerazioni svolte al punto precedente, si riverbererebbe assai facilmente anche nei rapporti con lo Stato, arrecando ostacoli ulteriori alla già difficile operatività del principio della leale cooperazione.

Il quadro normativo preso in esame fa sorgere immediatamente altre preoccupate considerazioni, se connesso alla possibile evoluzione del regionalismo italiano, secondo il progetto di riforma della parte seconda della Costituzione repubblicana in corso di avanzato esame in Parlamento. Sorgono forti dubbi, infatti, che gli strumenti di governo ed indirizzo politico offerti dalla bozza di riforma dello Statuto siciliano possano consentire rapide ed efficaci risposte di governo alle nuove necessità che la riforma dell'ordinamento costituzionale porrà alle Regioni, ed a quella siciliana in particolar modo, che sconta già un grave ritardo in termini di efficienza dell'apparato esecutivo.

La Costituzione del 1947, pur tra mille contraddizioni ed incertezze individuava nelle Regioni lo snodo decisivo per l'inveramento delle politiche statali, tra le esigenze dell'unità e quelle dell'autonomia. Il disegno dei rapporti tra i due livelli di normazione primaria tracciato dall'art. 117 Cost. e la delega dell'attività amministrativa di esecuzione ai Comuni ne dovevano costituire i punti essenziali: la storia, la politica, la giurisprudenza costituzionale, hanno portato le Regioni ad essere qualcosa di profondamente diverso. Ne offre la migliore testimonianza anche la semplice considerazione dello sviluppo di un'imponente macchina burocratica regionale, che si è andata affiancando a quella statale mutuandone, spesso anche in peggio, strutture organizzative e modalità funzionali. La riforma avviata con le leggi Bassanini, poi integrata con la riforma del

Titolo V del 2001 ed ora, secondo quanto appare, ulteriormente sviluppata con la modifica della parte II della Costituzione all'esame del legislatore nazionale, ripropone all'evidenza la questione regionale, ma sotto una luce ancora più forte. Le riforme di cui si è fatto cenno, quali che siano i giudizi di valore che su di esse si vogliono riservare, sicuramente sono nel senso di un cospicuo ampliamento delle potestà regionale. Ebbene, quanto più si rafforza l'autonomia degli enti territoriali, tanto più è necessario che questi siano dotati di organi di governo in grado di rispondere con prontezza ed efficacia agli interessi emergenti dalla società. Se così non fosse, l'autonomia regionale, da mezzo per realizzare lo sviluppo omogeneo del Paese, da strumento democratico per assicurare l'eguaglianza nel godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, nella differenza delle varie realtà territoriali, sociali e politiche, diventerebbe solo una cassa di amplificazione delle diseguaglianze e del divario già oggi esistenti tra le varie Regioni d'Italia.

Non si tratta, è ovvio, solo di una questione di redistribuzione del reddito e delle risorse tra zone e zone del Paese, che non sarebbe neppure poca cosa, ma di un più complesso processo di indirizzo delle trasformazioni sociali imposte dalla modernità e che necessita di essere governato nei vari livelli in cui si manifesta. Ebbene, la preoccupazione è che la proposta di riforma dello Statuto siciliano non affronti questi nodi, ripiegando su soluzioni compromissorie ed inefficienti, incapaci di assicurare strumenti perché l'indirizzo politico democraticamente dominante si traduca in scelte (normative ed esecutive) di governo.

Affacciandosi, per un attimo appena, al tema dei diritti fondamentali e, più in generale, della forma di stato ("forma di Regione", ma come già notato, si tratta di un profilo indissolubilmente connesso a quello della forma di governo), il nuovo Statuto siciliano non sembra neppure cogliere appieno le tensioni cui già oggi sono sottoposti i diversi livelli di governo. A fronte del fenomeno della globalizzazione dei processi economici e sociali, della mondializzazione dei diritti, della crisi del modello nazionale di Stato e dei nuovi flussi migratori, per esempio, con affermazione a dir poco di dubbia costituzionalità (in rife-

rimento agli artt. 7, 8 e 19 Cost. ed in generale al principio di laicità dello Stato), il preambolo del nuovo Statuto siciliano ⁽⁴⁷⁾ si misura con il tema del dialogo e della coesistenza tra le religioni, chiarendo tuttavia che i valori di quella cristiana “*sono patrimonio storico-culturale ed ispirazione delle proprie comunità*”, così affermando una sorta di antistorico neo-confessionismo, una sorta di supervalore teleologico (“*ispirazione*”) all’azione della Regione e della corrispondente comunità.

Non è solo, quindi, da farsi questione di tecniche costituzionali, di organizzazione del potere, ma anche della costruzione dei nuovi ambiti per le moderne libertà (così come per quelle di sempre); il nuovo regionalismo, proprio a partire dal prototipo siciliano, ha bisogno di una rinnovata tavola di valori, di nuovi strumenti di garanzia per affrontare la sfida dei tempi. Diversamente fallirà ancora una volta l’appuntamento con se stesso e con la sua storia, che poi, in fondo, è la sfida comune della riforma della Costituzione nonché, oggi, anche della scrittura delle nuove regole costituzionali sovrastatali e, per quanto ci interessa più direttamente, di quelle europee.

(47) Sul quale F. TERESI, *Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella “bozza” di revisione dello Statuto speciale*, in *Nuove aut.*, 2004, p. 9 ss.

COMMENTARIO DELLA COSTITUZIONE

FONDATO DA GIUSEPPE BRANCA

E CONTINUATO DA ALESSANDRO PIZZORUSSO

DISPOSIZIONI TRANSITORIE
E FINALI

I - XVIII

LEGGI COSTITUZIONALI E DI
REVISIONE COSTITUZIONALE

1948-1993

ALESSANDRO PIZZORUSSO

Le stagioni della Costituzione (Prefazione al volume conclusivo del Commentario)

Disposizione XII, XVIII

D.p.r. 31 agosto 1972 n. 670

(Statuto Trentino-Alto Adige)

ROLANDO TARCHI

Disposizioni transitorie e finali - Premessa

Disposizione I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XVI

Leggi costituzionali e di revisione costituzionale - Premessa

Legge cost. 9 marzo 1961 n. 1

Legge cost. 4 novembre 1991 n. 1

PASCQUALE COSTANZO

Disposizione VII

ROBERTO ROMBOLI

Disposizione XV, XVII

GAETANO SILVESTRI

Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 2 (Statuto Sicilia)

PIETRO PINNA

Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto Sardegna)

PAOLO CARROZZA

Legge cost. 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)

MARIO BERTOLISSI

Legge cost. 31 gennaio 1963 n. 1 (Statuto Friuli-Venezia Giulia)

PIERFRANCESCO LOTITO

Legge cost. 3 aprile 1989 n. 2

ORLANDO ROSELLI

Legge cost. 6 marzo 1992 n. 1

SAULLE PANIZZA

Legge cost. 29 ottobre 1993 n. 3

1995

ZANICHELLI EDITORE

SOC. ED. DEL FORO ITALIANO

BOLOGNA

ROMA

TARCHI E ALTRI
COMMENTARIO DELLA
COSTITUZIONE
ART. 1948 1993
ZANICHELLI
0003853

1. *Le origini dello Statuto siciliano.* — L'aspirazione all'autonomia affonda le sue radici nella storia della Sicilia, anche se sulla plurisecolare tradizione autonomistica dell'isola sono stati coltivati miti, sul cui significato non è possibile indugiare in questa sede (1). Dopo la caduta del regime fascista, caratterizzato da un rigido accentramento, le antiche istanze autonomistiche riprendono vigore e sfociano da una parte in un movimento separatista dai contorni incerti e contraddittori (2), dall'altra in conquiste successive di istituzioni di decentramento e di autogoverno sempre più forti e strutturate.

Il primo passo si compie con il d.lgs.lgt. 18 marzo 1944 n. 91, istitutivo dell'Alto Commissariato Civile per la Sicilia, cui fece seguito il d.lgs.lgt. 28 dicembre 1944 n. 416, istitutivo della Consulta regionale, composta di 24 membri, elevati a 36 nel 1945, alla quale venne conferito il potere di elaborare proposte per l'ordinamento regionale. Con decreto 1° settembre

(1) Sulle diverse forme del «mito» dell'autonomismo siciliano cfr. RENDA, *I caratteri speciali di uno Statuto speciale*, in *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, pag. 336 e segg.; ivi cfr. pure GHISALBERTI, *Aspetti istituzionali nella storia dell'autonomismo siciliano*, pag. 55 e segg.

(2) Cfr. MANGIAMELLI, *La regione in guerra (1943-1950)*, in *Storia d'Italia Einaudi*, pag. 516 e segg.

1945, l'Alto Commissario per la Sicilia nominò una Commissione di studio, incaricata di predisporre un progetto di Statuto della Regione siciliana. Il progetto approntato dalla Commissione, presieduta da Giovanni Salemi, fu discusso dalla Consulta regionale e approvato il 23 dicembre 1945. Lo Statuto fu emanato con r.d.lgs. 15 maggio 1946 n. 455, nel testo tuttora vigente, ed approvato, senza modificazioni, dall'Assemblea costituente con legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2 (3).

2. *Natura giuridica dello Statuto siciliano.* — Lo Statuto della Regione siciliana appartiene alla categoria degli Statuti «speciali» previsti dall'art. 116 della Costituzione, destinati a disciplinare le «forme e condizioni particolari di autonomia» attribuite, oltre che alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia ed alla Valle d'Aosta. Si tratta quindi di un atto normativo di rango costituzionale modificabile soltanto con la procedura aggravata prevista dall'art. 138 della Costituzione.

L'art. 1 2° comma della legge costituzionale che qui si commenta prevedeva che, ferma restando la procedura di revisione stabilita nella Costituzione, nei due anni successivi all'entrata in vigore della legge stessa, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato e dalla Regione avrebbero potuto essere approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea Regionale siciliana. Tale norma fu dichiarata incostituzionale dall'Alta Corte per la regione siciliana, che ritenne illegittima la deroga alla rigidità dello Statuto ed affermò, nello stesso tempo, che, pur in presenza di una legge formalmente costituzionale, la risoluzione di un conflitto tra i due ordinamenti, statale e regionale, non poteva ottenersi arrestando il controllo di costituzionalità al profilo formale degli atti normativi (1).

Il problema della natura giuridica dello Statuto è destinato a riproporsi nel corso dei decenni successivi, a causa delle «dissonanze» tra alcune sue norme e la Costituzione.

La questione più complessa venuta in rilievo riguarda l'organo speciale di controllo di costituzionalità delle leggi dello Stato e della Regione, l'Alta Corte per la Regione siciliana (2). Con la sentenza n. 38 del 1957,

(3) Sulla genesi dello Statuto siciliano cfr. CONSULTA REGIONALE SICILIANA, con saggi di GIARRIZZO, SALEMI e BAVIERA ALBANESE; *ivi* pure gli *Atti* della Consulta.

(1) Dec. 19 luglio - 10 settembre 1948, in ALTA CORTE PER LA REGIONE SICILIANA, pag. 39 e segg.

(2) Sulla quale cfr. VIRGA, in *Enc. del dir.*, voce *Alta Corte per la Regione siciliana*, pag. 83 e segg.; RUSSO, *L'Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Cronache parlamentari siciliane*, 1973, pag. 3 e segg. dell'estr.

la Corte costituzionale, nel dichiarare riassorbite nelle proprie competenze le pregresse attribuzioni statutarie dell'Alta Corte, afferma che tale assorbimento «non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano, ma *ipso iure* per incompatibilità con la Costituzione, e al momento dell'entrata in vigore di questa, che operò l'inserimento dello Statuto nel nuovo ordinamento costituzionale» (3). La Corte supera l'ostacolo della natura formalmente costituzionale delle norme statutarie con l'argomentazione che quelle risultanti in contrasto con la Costituzione non sono mai state costituzionalizzate e quindi ben possono essere dichiarate illegittime dal giudice delle leggi. Lo stesso orientamento è confermato da due successive pronunce, con le quali si dichiara espressamente l'illegittimità costituzionale degli art. 26 e 27 dello Statuto (4) e si respinge, perché inammissibile, un ricorso del Commissario dello Stato nei confronti di una legge statale (5).

Sulla base del punto di arrivo attuale della giurisprudenza della Corte costituzionale, si può dire che la natura formalmente costituzionale dello Statuto non è mai stata negata e si è preferito delineare una sorta di *clausola di costituzionalizzazione*, in base alla quale hanno acquistato rango costituzionale solo le norme non in contrasto con la Costituzione. Lo Statuto sarebbe andato incontro ad una «depurazione» originaria, i cui termini concreti vengono rilevati dalla Corte man mano che si presentano le questioni. La costruzione è ingegnosa e tende saggiamente a salvare due principi in contrasto tra loro: per questo può essere opportuno fingere di credervi, sorvolando su evidenti aporie logiche del ragionamento. Riaprire oggi una *querelle* sul punto sarebbe, in realtà, anacronistico ed inutile.

3. *Le norme di attuazione.* — L'art. 43 dello Statuto stabilisce che una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Regione e dal Governo dello Stato, ha la funzione di determinare le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione dello Statuto stesso.

Ad onta della dizione letterale della disposizione statutaria, non sembra di poter distinguere le norme di attuazione da quelle sul passaggio degli uffici e del personale, quasi si trattasse di due generi diversi, ma si deve, più flessibilmente, ritenere che le prime costituiscono una parte, peraltro molto rilevante, delle seconde, non potendosi non ricomprendere il pas-

(3) Corte cost., 9 marzo 1957 n. 38 (*Foro il.*, 1957, I, 329).

(4) Corte cost., 22 gennaio 1970 n. 6 (*Foro il.*, 1970, I, 361).

(5) Corte cost., 14 dicembre 1989 n. 545 (*Foro il.*, 1990, I, 3378).

saggio degli uffici e del personale nel più generale concetto di «attuazione dello Statuto» (1).

La Corte costituzionale ha chiarito che le norme di attuazione non sono norme di mera esecuzione dello Statuto — nel qual caso avrebbero potuto assumere la veste di regolamento — e sono emanate sulla base di una competenza legislativa attribuita dagli Statuti speciali al Capo dello Stato, con la forma e secondo le procedure stabilite nelle stesse norme statutarie (2). Si tratta quindi di fonti atipiche, rinforzate ed a procedimento riservato (3). Le norme di attuazione sono altresì «norme interposte», in quanto integrano il parametro di costituzionalità nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi (4).

La vicenda delle norme di attuazione dello Statuto siciliano è contrassegnata dalla paradossale trasformazione della specialità dell'autonomia, garantita dall'art. 116 della Costituzione, in una remora al trasferimento delle competenze amministrative e degli uffici corrispondenti dallo Stato alla Regione. Quando è stato istituito il sistema delle autonomie regionali ordinarie, la garanzia della bilateralità, tipica del procedimento di formazione delle disposizioni di attuazione, ha frenato l'allineamento delle Regioni speciali, e della Sicilia in particolare, alle acquisizioni delle Regioni di diritto comune, che, a partire dal d.p.r. n. 616 del 1976, sono diventate destinatarie dei trasferimenti di funzioni «per settori organici», e non più secondo il criterio delle attribuzioni ministeriali, che aveva consentito l'esercizio della tecnica del «ritaglio» delle materie, allo scopo di conservare allo Stato parte di esse (5).

Dopo alterne vicende, che hanno contrassegnato buona parte delle controversie tra Stato e Regione siciliana, il processo di completamento delle norme di attuazione dello Statuto può ritenersi prevalentemente compiuto (6). Forti dell'esperienza dei decenni trascorsi, si può dire che

(1) Cfr. sul punto AMATO, in *Enc. del dir.*, voce *Disposizioni di attuazione*, pag. 213, che sottolinea l'imprecisione del testo degli art. 43 St. Sic. e 56 St. Sard., cui si deve aggiungere l'art. 65 St. Friuli-V.G.

(2) Corte cost., 16 luglio 1956 n. 20 (*Foro it.*, 1956, I, 1256); 18 luglio 1984 n. 212 (*id.*, 1985, I, 999); 24 maggio 1985 n. 160 (*id.*, 1985, I, 2846).

(3) Cfr. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale (Regione e governo locale*, 1989, 16); ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, pag. 173 e segg.

(4) Corte cost., 4 aprile 1960 n. 19 (*Foro it.*, 1960, I, 1278) e, più di recente ed in modo esplicito, 25 maggio 1990 n. 260 (*id.*, 1991, I, 2020).

(5) Cfr. MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, pag. 51 e segg.

(6) Cfr. IMMORDINO e TERESI, *La Regione Sicilia*, pag. 26 e segg.

l'istituto delle norme di attuazione costituisce uno dei punti deboli della «specialità», anche perché la pariteticità nella composizione degli organi misti ha dimostrato, in tutti i settori, di non garantire efficacemente gli interessi che si volevano proteggere e di diventare, per di più, fonte di ritardi e di immobilismo. Non sarebbe una grave perdita per l'autonomia se questa tecnica di attuazione, per un eventuale nuovo Statuto, venisse, senza rimpianti, scartata.

4. *La forma di governo della Regione siciliana.* — Lo Statuto siciliano adotta la forma di governo parlamentare. Anche se non esiste un «modello» di governo parlamentare, su cui si possa registrare una sostanziale concordia della dottrina costituzionalistica, bisogna tuttavia riconoscere che il *minimum* perché possa individuarsi tale sistema di distribuzione delle funzioni tra gli organi di vertice è costituito dal rapporto fiduciario tra Governo ed assemblee elettive. Tra le possibili varianti di tale generalissimo modello, l'art. 9 dello Statuto siciliano ha scelto l'elezione del Presidente e degli Assessori, che insieme compongono la Giunta, da parte dell'Assemblea. Il rapporto di responsabilità politica tra Giunta ed Assemblea è stabilito in modo esplicito dall'art. 20 dello Statuto, mentre l'art. 7 prevede il classico controllo ispettivo parlamentare, che si esercita mediante interpellanze, interrogazioni e mozioni.

La lettera dello Statuto rinvia ad una concezione del governo parlamentare, che mantiene, in capo all'esecutivo, una certa autonomia rispetto all'organo rappresentativo. Un aspetto rilevante di questa autonomia è la titolarità del potere regolamentare, che, a norma dell'art. 12 3° comma, appartiene al Governo regionale. Si tratta di una ripartizione di tipo tradizionale — che trovasi anche negli Statuti del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige — contrapposta alla disposizione dell'art. 121 2° comma della Costituzione, nella quale si attribuisce al Consiglio regionale, nelle Regioni di diritto comune, la potestà regolamentare. Questa differenza può essere vista come un'attenuazione, nello Statuto siciliano, del principio della separazione dei poteri, o, al contrario, come una più rigida applicazione di esso⁽¹⁾ a seconda che si inquadri la funzione regolamentare nel campo normativo, riservato agli organi rappresentativi secondo una rigorosa applicazione del principio di separazione, o nel campo amministrativo, di spettanza del Governo, secondo una parimenti rigorosa attuazione dello stesso principio. In realtà, l'apparente discordan-

(1) Per i due opposti orientamenti cfr. MORTATI, *Rigidità delle forme dell'ordinamento regionale* (Giur. costit., 1959, 8) e MARTINES e RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, pag. 282.

za dimostra solo la labilità delle categorie semplificate poste a base degli schemi tradizionali di ripartizione delle funzioni.

Vi è certamente una minore curvatura «assembleare» della forma di governo della Regione siciliana, in confronto con lo stesso modello costituzionale originario delle Regioni di diritto comune. La rigidità dei «figurini» ha però subito notevoli attenuazioni nella prassi, giacché, per un verso, l'Assemblea regionale siciliana ha progressivamente acquistato una quantità rilevante di poteri di intervento nei procedimenti amministrativi di competenza della Giunta o dei singoli Assessori, sotto forma di pareri che, pur non essendo, di norma, vincolanti, inseriscono l'organo rappresentativo nella fase attuativa dell'indirizzo politico, sino a determinare, nei casi estremi, forme di vera e propria cogestione tra esecutivo e legislativo; per altro verso, la posizione della Giunta si è rafforzata nelle Regioni di diritto comune e gli esecutivi regionali non si sono limitati al ruolo di comitati della maggioranza consiliare, ma hanno accumulato sempre nuove funzioni di indirizzo, anche in conseguenza dell'accresciuta complessità degli ordinamenti regionali, che non consentono una utopistica gestione assembleare di tutte le fasi dell'indirizzo politico.

La moltiplicazione di competenze amministrative dell'Assemblea è andata di pari passo al consolidarsi di una peculiare conformazione del sistema politico, che ha trovato il suo tratto più caratteristico in accordi «consociativi» tra maggioranza e opposizione. Se quest'ultima deve acquistare un peso crescente, senza tuttavia cessare di essere tale per trasformarsi in forza di governo in senso formale, è necessario che vengano predisposte procedure e garanzie idonee a consentire un equilibrio istituzionale di governo al di fuori dei normali confini che separano la legislazione e l'amministrazione. Per amministrare senza far parte della maggioranza è indispensabile disporre di poteri non soltanto di controllo, ma di compartecipazione, da esercitare nella sede parlamentare. Ciò consente, d'altra parte, alla maggioranza di barattare la diminuzione del proprio potere con la deresponsabilizzazione per l'attività di governo, che risulta palesemente influenzata, se non condizionata, dall'opposizione «governante».

Gli esiti disastrosi di questa evoluzione della forma di governo sono stati evidenziati già alla fine degli anni '80 e costituiscono una delle premesse delle riforme istituzionali ed elettorali, che dovrebbero, anche se non da sole, evitare il prolungarsi dell'offuscamento della distinzione tra maggioranza ed opposizione, che in Sicilia ha segnato le sue punte massime, contribuendo non poco al discredito degli stessi ideali autonomistici.

5. *L'Assemblea regionale siciliana: a) composizione e struttura.* — L'organo legislativo-rappresentativo della Regione siciliana è costituito da novanta

componenti, che vengono definiti «deputati» dall'art. 3 dello Statuto, eletti a suffragio universale, diretto e segreto, per cinque anni.

Lo Statuto (art. 3 5° comma) contiene una norma simile a quella contenuta nell'art. 67 della Costituzione e riprodotta in tutti gli statuti delle Regioni, comuni e speciali, volta a configurare la rappresentanza dei deputati regionali come cura degli interessi generali della Regione, escluso ogni rapporto particolare con gruppi o settori del corpo elettorale o della società. Anche se non è sancito esplicitamente il divieto di mandato imperativo, questo deve ritenersi una conseguenza naturale della generalità della rappresentanza, seriamente compromessa dalla degenerazione «partitocratica» del sistema politico. Del resto, la *fictio* della rappresentanza politica generale ha un senso se concepita come ideale contrappeso alla comprensibile tendenza di ciascun deputato ad occuparsi più attivamente degli interessi cui si sente maggiormente vicino; sarebbe ingenuo prospettare una figura di rappresentante librato nell'aura rarefatta di «interessi generali» non ben definiti, se non con artifici retorici. Il punto di equilibrio tra spinte particolaristiche e consapevolezza degli interessi più vasti da tutelare dipende dall'efficienza del sistema politico, rispetto al quale norme come quella che abbiamo richiamato hanno solo un valore di *memento* pedagogico.

Ai deputati regionali è riconosciuta (art. 6) l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, a tutela della libertà di svolgimento del mandato. Si tratta di una prerogativa comune a tutti i componenti degli organi rappresentativi regionali, ai quali invece non è attribuita l'immunità parlamentare, sia sotto forma di immunità penale che di immunità dagli arresti, per gli evidenti motivi che norme costituzionali, come quelle contenute nell'art. 68 2° e 3° comma della Costituzione, anche nel nuovo testo contenuto nella legge cost. 29 ottobre 1993 n. 3, non sono suscettibili di interpretazione analogica e che l'art. 3 St. Sic., come pure l'art. 122 4° comma Cost., contengono un'esplicita previsione dell'insindacabilità per le opinioni ed i voti, ma serbano un significativo silenzio per l'immunità. La stessa Alta Corte per la Regione siciliana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64 della legge reg. 20 marzo 1951 n. 29, che attribuiva ai deputati regionali tale tipo di immunità⁽¹⁾. L'abuso che dell'istituto dell'immunità parlamentare è stato fatto rende oggi anacronistica e superflua qualsiasi discussione sull'opportunità di estendere tali prerogative anche ai deputati regionali.

(1) Dec. 16-20 marzo 1951 n. 38, in ALTA CORTE PER LA REGIONE SICILIANA, pag. 621 e segg.

Lo Statuto prevede che gli organi interni dell'Assemblea siano il Presidente, due Vice-Presidenti, i Segretari e le Commissioni permanenti, la cui elezione è disciplinata dal regolamento interno, cui si fa esplicito rinvio. A differenza dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, lo Statuto siciliano non prevede direttamente la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente, la cui determinazione rimane pertanto affidata alle disposizioni regolamentari.

6. Segue: b) *lo scioglimento*. — L'art. 8 dello Statuto prevede che il Commissario dello Stato può proporre al Governo nazionale lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana per persistente violazione dello Statuto stesso.

Vediamo prima le cause di scioglimento. La normativa statutaria non contempla le medesime cause di scioglimento previste dall'art. 126 della Costituzione per i Consigli delle Regioni di diritto comune e sostanzialmente riprodotte, con lievi differenze, negli altri Statuti speciali. Secondo un'interpretazione letterale della norma statutaria, non sarebbe possibile sciogliere l'Assemblea per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, rifiuto all'invito del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni, per impossibilità di funzionamento o per ragioni di sicurezza nazionale. Il motivo di questa restrizione andrebbe ricercato nella natura particolarissima dello Statuto siciliano, che sarebbe in sé riassuntivo dei principi fondamentali di legame e di coordinamento con lo Stato, la cui violazione sarebbe l'unica causa giustificativa di un intervento repressivo (1).

Si tratta di un orientamento «iperautonomista» che non convince. Il principio di legalità costituzionale, l'esigenza indefettibile della continuità di funzionamento dei supremi organi regionali, la salvaguardia della sicurezza nazionale sono beni ugualmente tutelabili in ogni parte del territorio, non potendosi ammettere la loro protezione relativa o condizionata (2). Queste osservazioni possono sorreggere un'interpretazione dell'art. 8 dello Statuto, tale da ricomprendere in essa le cause di scioglimento previste nella Costituzione. La persistente violazione dello Statuto costituisce infatti effetto indiretto delle «gravi violazioni di legge» o degli «atti contrari alla Costituzione», perché l'osservanza dello Statuto postula l'osservanza della Costituzione e delle leggi statali vigenti nel territorio della Regione siciliana. Lo Statuto, in quanto atto di autonomia, è strumento

(1) LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, pag. 335.

(2) Cfr. in questo senso MARTINES, *Il consiglio regionale*, pag. 218 e segg.

di raccordo e integrazione tra l'ordinamento regionale e quello dello Stato; esso contribuisce a creare un *sistema integrato*, al quale appartengono le norme statali e regionali di rango costituzionale ed ordinario. La rottura dell'ordine costituzionale infirma alle basi la legittimazione dello Statuto, che non è entità contrapposta alla Costituzione, ma complemento ed integrazione di questa. Possono sorgere divergenze interpretative sui modi o le forme di questa saldatura tra i due ordinamenti: in tal caso, è compito della Corte costituzionale ricostruire i criteri di collegamento corretti, ma non può ipotizzarsi una separazione netta, che renda irrimediabile la lesione dell'ordinamento costituzionale. Del resto, la causa di scioglimento più concretamente prospettabile (impossibilità di funzionamento per incapacità di formare una maggioranza) può essere tranquillamente ricompresa nel concetto di violazione dello Statuto, giacché proprio l'atto fondamentale della Regione contempla l'obbligo costituzionale dell'Assemblea di eleggere il Presidente e gli Assessori, con la conseguenza che l'inadempimento di quest'ultimo integra la violazione persistente dell'art. 9 1° comma dello Statuto stesso (3).

L'alternativa a questa interpretazione «adeguatrice» della norma statutaria in questione è la sua sicura incostituzionalità, che potrebbe essere dichiarata dalla Corte con le stesse motivazioni che hanno sorretto le declaratorie di illegittimità di altre disposizioni dello Statuto (4).

Anche la procedura di scioglimento diverge da quella prevista per le altre Regioni. L'iniziativa è affidata al Commissario dello Stato, che può avanzare proposte in questo senso al Governo nazionale; il decreto presidenziale di scioglimento deve essere preceduto dalla deliberazione del Parlamento della Repubblica. Si deve ritenere non vincolante per il Governo nazionale la proposta del Commissario; in caso di adesione del Governo a tale atto di iniziativa, quest'ultimo formula la proposta formale di scioglimento alle Camere, che adottano una vera e propria decisione.

La procedura è, come si vede, interamente spostata sul versante del potere legislativo, dal momento in cui il Governo accoglie la proposta del Commissario. Il decreto di scioglimento assume pertanto la natura di atto dovuto, che non impedirebbe peraltro, a nostro avviso, un controllo di legittimità costituzionale del Presidente della Repubblica, qualora egli ravvisasse una lesione dell'autonomia compiuta dalla maggioranza parlamentare. Se questo bilanciamento non vi fosse, l'intento di sottrarre la Regio-

(3) Per l'interpretazione estensiva dell'art. 8 St. Sic. cfr. SICA, *Lo scioglimento dei consigli regionali* (Rass. dir. pubbl., 1954, I, 481).

(4) Cfr. PALADIN, *Diritto regionale*, pag. 467.

ne all'arbitrio del Governo potrebbe essere paradossalmente frustrato dalla procedura apparentemente più garantista prevista dallo Statuto siciliano (5).

L'ordinaria amministrazione della Regione è affidata, dopo lo scioglimento, ad una Commissione di tre membri, nominata dal Governo nazionale, su designazione delle Assemblee legislative (6).

Una eventuale revisione dello Statuto dovrebbe eliminare l'anomalia della procedura di scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana, sia sotto il profilo delle cause giustificative, sia sotto quello strettamente procedimentale. Anche in questo caso si deve rilevare il superamento di un'impostazione difensiva delle garanzie autonomistiche, ispirata a diffidenza verso il Governo nazionale, ma inevitabilmente «scoperta» verso la maggioranza parlamentare non frenata dal possibile intervento equilibratore del Capo dello Stato. D'altra parte, la maggiore difficoltà di scioglimento offre un maggiore riparo a giochi di potere partitici o parlamentaristici, che negli ultimi decenni hanno lasciato per lunghi periodi la Regione priva di un esecutivo fornito di piena legittimazione. Se questo poteva essere accettato — anche se non giustificato — in un'epoca di assemblee «governanti» su basi consociative, oggi la permanenza di vecchie prassi appare del tutto anacronistica nella prospettiva del recupero delle essenziali distinzioni tra esecutivo e legislativo e tra maggioranza e opposizione.

7. Segue: c) *la funzione legislativa*: c') *la potestà legislativa esclusiva*. — L'art. 14 dello Statuto stabilisce che l'Assemblea regionale siciliana, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio per le riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha potestà legislativa esclusiva nelle materie specificamente elencate dalla lettera a) alla lettera s).

La norma sopra riferita potrebbe essere un caso emblematico di divario tra *intentio* del legislatore e significato effettivo acquistato dalla disposizione, per effetto del suo inserimento in un concreto ordinamento giuridico. È difficilmente contestabile, infatti, che gli unici limiti voluti dalla Consulta regionale erano: a) il limite territoriale; b) le norme costituzionali; c) le riforme agrarie ed industriali. Veniva prefigurato un sistema semplice di rapporti tra sfera della legislazione esclusiva regionale e

(5) Cfr. MARTINES, *Il consiglio regionale*, pag. 239.

(6) I dettagli della procedura di nomina della Commissione straordinaria sono previsti nel d.p.r. 5 agosto 1961 n. 784 (Norme di attuazione dell'art. 8 dello Statuto della Regione siciliana).

sfera della legislazione dello Stato, affidato al criterio discriminante dell'efficacia territoriale ed al criterio unificante della comune sottoposizione alle norme di rango costituzionale. E poiché lo Statuto veniva deliberato prima che l'Assemblea costituente iniziasse i suoi lavori, si introduceva una clausola di salvaguardia, che avrebbe dovuto eliminare ogni incertezza interpretativa in ordine all'estensione al territorio della Sicilia di quelle grandi trasformazioni che si attendevano dalla nuova Costituzione italiana.

Le vicende successive sono note: la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale è venuta progressivamente assimilandosi a quella concorrente (1), anche per effetto di una giurisprudenza della Corte costituzionale, che tende a far confluire in un generale ed elastico limite dell'interesse (o degli interessi) nazionale tutta la variegata (e barocca) tipologia dei limiti alla legislazione regionale, sia primaria che ripartita (2).

Quali che siano le valutazioni retrospettive, la peculiarità dello Statuto siciliano rispetto agli altri Statuti speciali è venuta meno, giacché la formula «riforme agrarie ed industriali» è stata ritenuta equivalente a «norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Né poteva essere diversamente, in quanto una lettura restrittiva della formula dello Statuto siciliano avrebbe portato all'esclusione del limite rappresentato dalle riforme economico-sociali future (ancorché fondamentali) necessariamente non deliberate dall'Assemblea costituente. E poiché quelle deliberate dalla Costituente si sono concretizzate in norme costituzionali (es.: art. 44 Cost., in materia di riforma agraria), il limite delle riforme sarebbe venuto a coincidere con il limite della Costituzione, rendendo la Sicilia «impermeabile» alle riforme deliberate dal Parlamento nazionale repubblicano. L'equiparazione tra le due formule ha comportato però l'effetto che il limite in questione subisse la progressiva compressione, cui si accennava prima, che ha trovato il suo culmine nella doppia autoqualificazione di molte leggi nazionali come leggi di grande riforma economico-sociale e leggi contenenti principi fondamentali (3). La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la qualificazione di una legge non può discendere da apodittiche asserzioni dello stesso legislatore, ma deve trovare una rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate (4).

(1) Cfr. per tutti MARTINES e RUGGERI, *Lineamenti*, pag. 213 e segg.; PALADIN, *Diritto regionale*, pag. 77 e segg.

(2) Cfr., con particolare riguardo alla Sicilia, SILVESTRI, *La potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, pag. 89 e segg.

(3) Si vedano, ad esempio, le leggi n. 93 del 1983 (legge-quadro sul pubblico impiego); n. 968 del 1987 (legge-quadro sulla caccia); n. 183 del 1989 (legge sulla difesa del suolo).

(4) Corte cost., 25 luglio 1984 n. 219 (*Foro it.*, 1985, I, 67); 27 ottobre 1988 n. 1002

Senza entrare nel merito di osservazioni specifiche sui criteri seguiti dalla Corte per accertare la doppia natura di tali leggi (5), si può dire, in generale, che lo stesso fatto della coincidenza tra leggi di principio *ex art. 117 Cost.* e norme fondamentali di riforma economico-sociale implica una distorsione: se è vero infatti che una norma fondamentale di riforma ben può essere contemporaneamente una norma di principio, o viceversa, ciò non può oscurare la differenza qualitativa tra i due limiti, che dovrebbero avere sedi normative distinte, giacché dalle norme fondamentali di riforma discendono principi non tutti necessariamente validi per le Regioni a statuto speciale. Anzi sembra evidente che il grado di generalità che una norma fondamentale di riforma deve avere, per essere tale, non è compatibile con il grado di specificità che devono possedere i principi fondamentali delle materie. Al più si può individuare un rapporto genetico o di contenente e contenuto, ma è difficilmente accettabile, sul piano logico-giuridico, l'identificazione, anche se il controllo viene effettuato dalla Corte caso per caso.

Non compare, nell'art. 14 dello Statuto siciliano, il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, menzionato invece negli altri Statuti speciali. La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente» (6). Da questa definizione si può desumere che tali principi possono, *normalmente, ma non necessariamente*, ricondursi a norme e principi costituzionali (7). La rigorosa

(*id.*, 1989, I, 3074); 26 febbraio 1990 n. 85 (*id.*, 1990, I, 1778), dove la duplice autodefinizione delle leggi di cui si parla è definita «irrilevante».

(5) Cfr. in proposito CARAVITA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali* (*Foro it.*, 1986, I, 269); SICLARI, *Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali* (*Giur. it.*, 1987, IV, 434); GABRIELE, *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra continuità ed innovazione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale* (*Quad. reg.*, 1988, 3); GHELARDUCCI, *Riforme economico-sociali e Regioni* (*Studi parl. pol. cost.*, 1991, 25); MELONI, *La potestà legislativa regionale nei suoi rapporti con la legge statale*, pag. 93 e segg.

(6) Corte cost., 26 giugno 1956 n. 6 (*Foro it.*, 1956, I, 1058).

(7) Cfr. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, pag. 62, che osserva come tale limite sia ricondotto a quello delle leggi costituzionali «nella maggior parte dei casi»; D'ATENA, *Dalla «costituzionalizzazione» alla «dissoluzione» dello Statuto siciliano*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, pag. 31 e segg., che indica talune pronunce della Corte costituzionale, in cui lo scarto

conseguenza non potrebbe essere che l'esclusione di tale limite per la Sicilia ogni qual volta non sia possibile dimostrare la costituzionalizzazione di un principio. Richiamarsi all'art. 5 della Costituzione, per sostenere l'implicita vigenza anche dei principi dell'ordinamento non costituzionalizzati, nonostante il silenzio dello Statuto in proposito, sembra eccessivo, perché si giustificerebbe, per questa via, ogni tipo di prevalenza della legislazione statale su quella regionale. Come purtroppo è avvenuto.

Visti gli slittamenti teorici, ormai irreversibili, il terreno più solido sembra quello del controllo accurato dei singoli principi, che dovrebbero, almeno in forma mediata, trovare una «copertura» costituzionale. Se si ammettesse senz'altro la vigenza, anche per la Sicilia, del limite dei principi generali dell'ordinamento, indipendentemente dal loro legame con la Costituzione, si finirebbe per introdurre in via analogica una norma limitativa di una potestà costituzionalmente attribuita alla Regione: il che non appare ineccepibile sotto il profilo ermeneutico, persino in un campo come questo, dove le incoerenze e le forzature sono molto numerose, a causa della massiccia incidenza di interessi politici forti e di resistenze inerziali della tradizionale cultura centralista.

Il limite degli obblighi internazionali dello Stato, ancorché non previsto dallo Statuto siciliano, a differenza degli altri Statuti speciali, discende, secondo la Corte costituzionale, dall'essere la Sicilia Regione autonoma «entro l'unità politica dello Stato italiano; ad essa non possono essere attribuiti poteri sovrani, che ne farebbero un soggetto di diritto internazionale» (8).

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, si deve segnalare l'art. 9 della legge 9 marzo 1989 n. 86, che attribuisce alle Regioni a statuto speciale il potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva, senza attendere l'approvazione dell'annuale «legge comunitaria».

Quanto al limite di merito dell'interesse nazionale, lo Statuto siciliano non lo prevede e la Corte costituzionale ha tratto da ciò la conseguenza che per la legislazione siciliana non debba essere considerata ammissibile l'impugnativa delle leggi ai sensi del 4° comma dell'art. 127 della Costituzione (9). La questione ha scarso rilievo pratico, giacché, come è noto,

tra i due livelli è percepibile. La dottrina autonomistica più rigida aveva escluso del tutto la vigenza, per la Sicilia, del limite dei principi dell'ordinamento sganciato dal referente costituzionale; cfr. DE FINA, *Autonomia legislativa della Regione siciliana*, pag. 209.

(8) Corte cost., 9 aprile 1963 n. 49 (*Foro it.*, 1963, I, 859).

(9) Corte cost., 8 giugno 1981 n. 95 (*Foro it.*, 1981, I, 1827); 27 ottobre 1988 n. 991

lo Stato non ha mai fatto uso del suo potere di impugnare le leggi regionali, per vizio di merito, davanti alle Camere, anche perché ha trovato valido soccorso nella conversione del limite di merito in limite di legittimità effettuata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

8. Segue: c²) *le potestà legislative concorrente ed integrativa-attuativa*. — L'art. 17 dello Statuto siciliano stabilisce che la Regione può emanare leggi nelle materie elencate dalla lettera a) alla lettera i), entro il limite dei principi e degli interessi generali, cui si informa la legislazione dello Stato, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione stessa.

Ci si chiede se dall'art. 17 si debba trarre la conclusione che l'esercizio della funzione legislativa, nelle materie in esso elencate, sia assoggettabile ad un controllo finalistico, allo scopo di verificare se sussistono in concreto le condizioni particolari e gli interessi propri della Regione da soddisfare: deve ritenersi escluso che la Corte costituzionale possa scendere alla valutazione degli interessi regionali che stanno alla base dell'esercizio della potestà legislativa (1). Se queste valutazioni sono inammissibili, perché urterebbero con il divieto, formulato dall'art. 38 della legge n. 87 del 1953, di incidere sulla discrezionalità del legislatore con giudizi di natura politica, il limite finalistico viene a confluire nel limite delle materie, giacché l'unico controllo esercitabile nel processo costituzionale sarebbe il «nesso logico tra la materia regolata e altre materie rientranti nella competenza regionale» (2).

Quanto al limite dei «principi ed interessi generali», si deve ritenere l'equivalenza di questa formula a quella contenuta nell'art. 117 Cost.

La Regione siciliana non possiede la c.d. potestà legislativa integrativa, prevista dagli altri Statuti speciali (3), né potrebbero estendersi analogicamente le disposizioni degli altri Statuti, perché ciò urterebbe proprio con il loro carattere «speciale».

Nessun problema sembra invece sussistere per l'esplicazione, anche da

(id., 1991, I, 407). Autorevoli opinioni dottrinali si erano espresse in senso favorevole all'estensione del limite, sulla base dell'art. 5 Cost., che non permetterebbe una legislazione regionale in contrasto con l'interesse dell'intera nazione: cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, pag. 131.

(1) Corte cost., 24 giugno 1961 n. 34 (*Foro it.*, 1961, I, 1576).

(2) CRISAFULLI, *Legislazione siciliana concorrente: limite finalistico e limite dei principi* (*Giur. costit.*, 1958, 372).

(3) Cfr. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, pag. 124 e segg.

parte della Regione siciliana, della potestà legislativa attuativa, di cui all'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, giacché si tratterebbe di norme espansive della sfera di autonomia regionale, non incidenti pertanto negli ambiti costituzionalmente garantiti alle Regioni. Non si vedrebbe allora la ragione di escludere una possibilità di autolimitazione del potere legislativo statale prevista, in via generale, dalla Costituzione.

9. Segue: c³) *le materie attribuite alla competenza regionale*. — Il raffronto delle materie attribuite dallo Statuto siciliano alla competenza, esclusiva o concorrente, della Regione con l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. mostra una sola differenza a svantaggio della Regione, riguardante la polizia locale, urbana e rurale, tenuto conto che ve ne sono alcune — navigazione e porti lacuali — che non rivestono interesse per la Sicilia ed altre che si possono ricondurre a materie di competenza regionale. Per questo motivo il problema dell'integrazione delle competenze statutarie con quelle elencate nell'art. 117 Cost. ha un'importanza più limitata per la Sicilia che per le altre Regioni a statuto speciale (1).

È aperto da decenni il dibattito dottrinale sulla tecnica di individuazione delle materie di competenza regionale e sui metodi di precisazione della loro esatta portata. La giurisprudenza costituzionale ha oscillato non poco tra quelli che sono stati definiti il criterio oggettivo, quello storico, quello teleologico e quello legislativo. Ognuno di questi ha pregi e difetti e risponde ad esigenze che, nel caso particolare e nello specifico momento storico, sono avvertite in modo diverso, a seconda della linea di assestamento dei rapporti tra le istanze centralistiche e le spinte autonomistiche (2). Senza entrare nel merito di un confronto teorico molto complicato e spesso inutilmente appesantito da eccessi classificatori, si deve notare che un'elencazione di materie contenuta in uno statuto speciale deve consentire una ripartizione di competenze abbastanza definita, per rendere possibile la costruzione di un insieme di regole, su cui basare la stessa ineliminabile collaborazione (o «leale cooperazione»). Sembra abbastanza evidente che queste regole non possono non provenire dall'organo posto dalla Costituzione in posizione di terzietà tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale, la quale deve farsi carico del controllo, sia delle leggi statali che di quelle regionali, ogni qual volta sorga un conflitto interpretativo dei rispettivi

(1) Cfr. CARDACI, in *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano*, pag. 13 e segg.

(2) La letteratura in materia è ormai vastissima: per una trattazione critica e ricapitolazione dei vari orientamenti dottrinali e giurisprudenziali cfr. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

confini. Sorge pertanto in modo ineludibile la necessità di disporre di un *codice comune* di definizione delle materie, senza indulgere in anacronistiche rivendicazioni di specialità interpretative. Si pensi, ad esempio, all'aumento della confusione derivante dall'applicazione alle Regioni differenziate del criterio della ridefinizione legislativa delle materie. Inevitabilmente si è ondeggiato tra una sopravvalutazione della legge di delega n. 382 del 1975, e del corrispondente d.p.r. n. 616 del 1977, intesi come *summa* dei criteri di riparto e di individuazione delle materie, valida anche per le Regioni speciali, e l'utilizzazione delle norme di attuazione come fonte da cui trarre le coordinate entro cui disegnare un profilo «speciale» delle singole materie. L'adozione dell'uno o dell'altro orientamento è poi servita da guida teorica per commentare la giurisprudenza costituzionale. La diversificazione della fonte «di appoggio» alla definizione delle materie (legge statale per le Regioni ordinarie, norme di attuazione per quelle speciali) dimostra in modo quasi plastico l'incoerenza di tutti i tentativi di garantire le autonomie o di fondare regole di cooperazione basati sulla più o meno estesa portata delle singole materie. In *tutte* le pronunce della Corte costituzionale, quale che sia lo svolgimento formale delle argomentazioni, è sottesa l'intenzione di garantire l'intangibilità di uno spazio nazionale di disciplina normativa. La tendenziale conversione di tutti i limiti alla legislazione delle Regioni, ordinarie e speciali, nel limite dell'interesse nazionale, previa trasposizione del limite stesso dal campo politico a quello della legittimità, esprime il punto di approdo di ogni forma di regionalismo che si iscrive in un ordinamento unitario. Una chiarificazione notevole dei rapporti Stato-Regioni si potrebbe ottenere se si interpretassero le parole usate dalla Costituzione, o dagli Statuti speciali, al massimo della loro portata semantica, con la riserva di individuare uno spazio di disciplina nazionale, da precisarsi nelle leggi-cornice o nelle sentenze della Corte costituzionale.

Quale sarebbe il posto, in questo orizzonte semplificato, di quella competenza che lo Statuto siciliano definisce «esclusiva»? La risposta si può cercare nella considerazione che un simile tipo di competenza costituisce un innesto di federalismo in un ordinamento unitario, che ha dato vita ad un processo di adattamento segnato da trasformazioni tortuose. Una vera legislazione «esclusiva» si può dispiegare soltanto in un contesto ordinamentale di tipo federalistico; finché la logica che presiede all'interpretazione del tutto è quella dello Stato unitario, che si decentra verso gli enti autonomi territoriali, è preferibile chiamare le cose con il loro nome e disegnare i rapporti tra Stato e Regioni sotto il profilo dell'intangibilità degli spazi nazionali di disciplina anche nelle materie riservate alla competenza legislativa primaria. E di poco giovamento camuffare

una divergenza sulla dimensione degli interessi in disputa sul significato delle «materie».

10. Segue: c⁴) *la competenza in materia penale*. — Si ritiene ormai concordemente che sia inibito alle Regioni, ordinarie e speciali, il potere di legiferare nel campo del diritto penale. Il motivo dell'esclusione di ogni competenza regionale in questo settore non va certo cercato in una carenza di previsione della «materia penale» negli elenchi contenuti nella Costituzione e negli Statuti speciali. Il silenzio delle fonti costituzionali al riguardo non va interpretato come implicita attribuzione di detta materia solo allo Stato, ma come effetto della natura esclusivamente statale della riserva di legge contenuta nell'art. 25 Cost. (1). La Corte ha coerentemente ammesso che la Regione possa contribuire a determinare, con atti legislativi ed amministrativi, i presupposti dai quali discendono gli effetti penali previsti dalle leggi statali, purché non si arrivi all'enucleazione di nuove figure di reato o alla decriminalizzazione di fattispecie penali esistenti. È abbastanza chiaro che l'ampiezza di manovra della Regione in questo campo deriva dalla tecnica legislativa adottata dal legislatore statale nel predisporre la tutela di beni ed interessi ricadenti nelle materie di competenza regionale. A questo proposito, la differenza tra competenza esclusiva e concorrente non dovrebbe essere irrilevante. Difatti nel primo caso è (o dovrebbe essere) devoluta al legislatore regionale la cura primaria di detti beni o interessi, salvi gli spazi intangibili di disciplina statale, tra cui appunto la decisione di apprestare la tutela penale e la determinazione delle sanzioni. Sarebbe quindi conforme alla particolare ripartizione di competenze in queste materie una maggiore incidenza della legislazione regionale nel determinare il bene o l'interesse, dalla cui lesione discende l'applicazione della sanzione penale. Sarebbe in tal modo possibile andare oltre le «disposizioni attuative di leggi statali», che la Corte attualmente concede alla Regione (2), senza alterare la natura statale del magistero penale.

(1) In questo senso la costante giurisprudenza costituzionale: cfr. in particolare Corte cost., 25 ottobre 1989 n. 487 (*Foro it.*, 1990, I, 26), nella cui ampia motivazione sono ripresi tutti gli argomenti che militano a favore della statualità della riserva di legge in materia penale. In dottrina, cfr. PALADIN, *Diritto penale e leggi regionali* (*Giur. cost.*, 1969, 2192); VINCIGUERRA, *Le leggi penali regionali*; PIERGALLINI, *La potestà penale delle Regioni* (*Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 1574).

(2) Cfr. sentenza n. 487 del 1989, cit. alla nota prec., che si riferisce proprio alla Regione Sicilia, con riguardo alla materia «urbanistica», che appartiene alla competenza esclusiva della Regione, ai sensi dell'art. 14, lett. f) dello Statuto.

11. Segue: ^{e3}) la competenza legislativa nel campo del diritto privato. — Anche in questo campo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti individuano una riserva statale, da intendersi in modo rigoroso. Bisogna notare che, in un primo momento, l'Alta Corte per la regione siciliana aveva ammesso la competenza regionale a disciplinare rapporti privatistici in tema di contratti agrari, rientranti nella materia «agricoltura», devoluta dall'art. 14, lett. c), alla competenza esclusiva della Regione (1). La dottrina regionalistica più accesa faceva notare che nell'art. 14 dello Statuto è espressamente prevista l'esclusione della competenza legislativa sulla disciplina dei rapporti privati in materia di industria e commercio (lett. d); per argomentazione *a contrario*, si sarebbe dovuto concludere che, in tutte le altre materie, tale tipo di disciplina fosse ammessa (2).

La Corte costituzionale, in una prima fase della sua giurisprudenza, adottò un orientamento più restrittivo, ma non del tutto preclusivo verso le Regioni; essa argomentava da una parte sulla riserva allo Stato, in via di principio, della disciplina dei rapporti privatistici, a causa della finalizzazione della competenza legislativa regionale alla soddisfazione di interessi pubblici — nei quali non possono essere ricompresi i rapporti tra privati regolati dal codice civile —, ma ammetteva tuttavia deroghe particolari introdotte da leggi regionali, per venire incontro ad esigenze temporanee e specifiche di carattere locale (3). Dopo l'istituzione delle Regioni di diritto comune, si registra un irrigidimento del giudice costituzionale, che trae proprio dal completamento dell'ordinamento regionale motivo per escludere una competenza delle Regioni che, a causa del suo generalizzarsi, non avrebbe più carattere eccezionale e derogatorio, ma «tenderebbe ad istituzionalizzarsi in un tipo di competenza concorrente» (4).

Qualche apertura si comincia a intravedere in anni più recenti: la Corte ha iniziato a distinguere tra materia e materia, notando, ad esem-

(1) Alta Corte Reg. siciliana, 13 aprile 1951 (*Foro it.*, 1951, I, 1315).

(2) LA BARBERA, *Lineamenti*, pag. 198.

(3) Corte cost., 2 luglio 1956 n. 7 (*Foro it.*, 1956, I, 1054); 8 luglio 1957 n. 109 (*id.*, 1957, I, 1357); 27 gennaio 1958 n. 6 (*id.*, 1958, I, 513); 24 giugno 1961 n. 37 (*id.*, Rep., voce *Sicilia*, n. 92); 6 giugno 1968 n. 60 (*Foro it.*, 1968, I, 1702). Su questa prima fase della giurisprudenza cfr. PALADIN, *Diritto privato e leggi regionali* (*Giur. costit.*, 1957, 1119); MORTATI, *Disciplina dei rapporti fra privati e interesse regionale* (*id.*, 1958, 40).

(4) Corte cost., 27 luglio 1972 n. 154 (*Foro it.*, 1972, I, 2351); in senso conforme, 7 maggio 1975 n. 108 (*id.*, 1975, I, 1598); 20 gennaio 1977 n. 38 (*id.*, 1977, I, 771); 23 marzo 1983 n. 69 (*id.*, 1983, I, 1206); su questa giurisprudenza, in senso fortemente critico, cfr. DETTORI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale relativa ai rapporti fra i privati* (*Giur. costit.*, 1976, I, 2331).

pio, che la riserva di legge stabilita dall'art. 42 della Costituzione può trovare attuazione anche in leggi regionali, che possono dettare norme sul contenuto del diritto di proprietà, al fine di assicurarne la funzione sociale (5). Per altro verso, la Corte è tornata ad ammettere, con riguardo ad una legge regionale siciliana, deroghe alla legislazione statale di diritto privato, «sempreché queste non comportino una violazione ancorché indiretta dei principi civilistici e non risultino manifestamente irragionevoli», ogni qual volta la disciplina privatistica sia strumentale alle finalità pubbliche che la Regione persegue nelle materie di propria competenza (6).

L'esclusione della competenza legislativa regionale sulla disciplina dei rapporti privati risente di una distinzione tra diritto pubblico e privato molto datata, che è servita solo a comprimere l'autonomia delle Regioni, sotto l'usbergo del principio di eguaglianza (che, come è noto, si attua con discipline diverse per situazioni diverse). Le recenti aperture sembrano preludere ad una modernizzazione del pensiero della Corte su questo punto, recuperando il senso più pieno della potestà legislativa, specie di quella primaria, delle Regioni, con il limite generale del rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, tra cui possono farsi rientrare quelli che presiedono alle linee fondamentali della disciplina dei rapporti intersoggettivi.

12. Segue: d) *le funzioni di indirizzo e di controllo*. — L'art. 7 dello Statuto attribuisce ai deputati regionali il diritto di interpellanza, di interrogazione e di mozione in seno all'Assemblea. A differenza della stessa Costituzione e degli altri statuti speciali, gli strumenti ispettivi classici — l'interpellanza e l'interrogazione — sono previsti direttamente nell'atto fondamentale. Il diritto di essere informati sull'azione della Giunta e dell'amministrazione regionale è stato — per così dire — costituzionalizzato, come segno di un potere forte di indirizzo e controllo dell'Assemblea sull'esecutivo regionale, che si colloca in una visione classica della forma di governo parlamentare. La funzione di indirizzo, che si esprimeva già nel tradizionale istituto della mozione, previsto dallo Statuto, è stata maggiormente accentuata con l'introduzione, nel 1986, nel regolamento assembleare, dell'art. 158-ter, che prevede la risoluzione, strumento ispettivo autonomo di commissione, sulla falsariga dell'art. 117, reg. Camera.

(5) Corte cost., 11 luglio 1989 n. 391 (*Foro it.*, 1990, I, 1806). Su questa sentenza cfr. DE MARTIN, *Gli spazi e le condizioni per una specifica fruizione ecologica dei beni soggetti ad usi civici* (*Le Regioni*, 1990, 1595).

(6) Corte cost., 5 febbraio 1992 n. 35 (*Foro it.*, 1992, I, 1047).

Nessuna previsione invece in merito alle inchieste, contemplate in tutti gli statuti ordinari e nella Costituzione. La Corte costituzionale ha però riconosciuto che si tratta di un «potere connaturato e implicito nelle funzioni spettanti ai Consigli» (1).

La Regione siciliana si è avvalsa di questo potere implicito con la legge, approvata dall'ARS il 28 luglio 1990, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia. La Corte costituzionale ha respinto un ricorso del Commissario dello Stato, tendente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della suddetta legge, fondato sulla mancata inclusione della materia «lotta alla mafia» tra quelle elencate nello Statuto (2).

Questa vicenda può essere considerata un esempio significativo delle conseguenze paradossali cui si può giungere ragionando sulle «materie» di competenza regionale in modo frammentario e formalistico.

13. *Il Presidente e la Giunta regionali.* — L'art. 9 dello Statuto che si commenta stabilisce che il Presidente e gli Assessori, che insieme formano la Giunta regionale, sono eletti dall'Assemblea nella sua prima seduta, e nel suo seno, a maggioranza assoluta di voti segreti. Le norme di attuazione (d.lgs.c.p.s. 25 marzo 1947 n. 204) prescrivono, per l'elezione del Presidente, un numero legale qualificato per la validità della seduta: due terzi dei deputati assegnati alla Regione. Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procederà ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto, nella seconda votazione, il maggior numero di voti: è proclamato Presidente quello che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti. Se nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta, pur dopo l'esperimento del ballottaggio, l'elezione è rinviata ad altra seduta, da tenersi entro otto giorni, nella quale si procede qualunque sia il numero dei votanti: è proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero di voti (art. 9).

Gli Assessori vengono eletti con votazioni distinte, a maggioranza assoluta ed a scrutinio segreto, con l'intervento di almeno metà dei deputati assegnati alla Regione. Se nessuno consegue la maggioranza assoluta dopo due votazioni, si procede al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato più voti nella seconda votazione ed a parità di voti è eletto il più anziano di età.

(1) Corte cost., 28 aprile 1966 n. 29 (*Foro it.*, 1966, I, 947).

(2) Corte cost., 10 gennaio 1991 n. 4 (*Foro it.*, 1991, I, 706); sul punto cfr. MIDIRI, *Fenomeno mafioso, potere di inchiesta e competenze regionali* (*Giur. costit.*, 1991, 36).

Già il metodo di elezione previsto dallo Statuto e dalle norme di attuazione prefigura un esecutivo regionale scarsamente collegiale, fondato essenzialmente sulle figure singole del Presidente e degli Assessori. La regola dello scrutinio segreto, prevista direttamente nello Statuto, come nelle altre Regioni ad autonomia differenziata, accentua il carattere personale della scelta, non legata ad una pubblica assunzione di responsabilità sulla base di un programma politico, ed attribuisce maggiore influenza ad accordi informali, spesso non esplicitati davanti all'opinione pubblica, sulla scelta dei componenti dell'esecutivo regionale. La prassi della maggioranza dei governi regionali succedutisi negli ultimi decenni ha dimostrato che questo frazionamento dell'elezione, unito alla debole collegialità della Giunta, ha esaltato in modo particolare in Sicilia le tecniche spartitorie del regime partitocratico sovrappostosi alla forma di governo parlamentare delineata nello Statuto.

Il Presidente è definito, dall'art. 21, «Capo del Governo regionale», con formula che ricalca quella della legge 24 dicembre 1925 n. 2263, e non è riprodotta nella Costituzione né in altri Statuti speciali e ordinari (solo lo Statuto della Valle d'Aosta definisce il Presidente «capo dell'amministrazione regionale»: art. 34).

Le funzioni del Presidente della Regione si desumono dallo Statuto, dalle leggi regionali 29 dicembre 1962 n. 28, e 10 aprile 1978 n. 2, e sono enumerate in dettaglio nell'art. 2 del d.p.reg. 28 febbraio 1979 n. 70 (testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana).

Con la legge reg. n. 2 del 1978 è stato tracciato un «profilo» del Presidente regionale, che potrebbe dare un ruolo più incisivo a questa figura, ove le condizioni politiche divenissero favorevoli ad un allentamento del controllo partitocratico sull'esecutivo. Viene riprodotta la formula dell'art. 95 1° comma della Costituzione sulla figura del Presidente del Consiglio dei ministri e si aggiunge che «gli atti o i provvedimenti che possono comunque impegnare o caratterizzare l'indirizzo generale del Governo, in corso di elaborazione presso i singoli Assessorati, debbono essere sottoposti dall'Assessore, prima della loro definizione, all'esame della Giunta regionale. Altresì, anche al fine di assicurare la tempestività dell'azione amministrativa, il Presidente può avocare la trattazione di materie o di singoli affari di competenza assessoriale, emettendo, previa deliberazione della Giunta regionale, i relativi provvedimenti finali. Può altresì sospendere il corso di un provvedimento, che deve essere sottoposto alla Giunta regionale, perché impegna l'indirizzo generale del Governo».

Le competenze dei singoli Assessori e della Giunta sono enumerate negli art. 3 e 4 del d.p.reg. n. 70 del 1979.

La figura del Presidente della Regione, degli Assessori e della Giunta regionale integrano uno schema classico di governo «tripartito», che implica il simultaneo riconoscimento del principio presidenziale, di quello collegiale e di quello dell'autonoma responsabilità ministeriale, secondo quanto emerge dall'art. 92 della Costituzione (1). Ogni forma di coordinamento, preventivo o successivo, imperniata sui poteri del Presidente, deve fare i conti con la conformazione del sistema politico e con i caratteri complessivi della forma di governo. La stessa legge statale n. 400 del 1988, che pure introduce un certo rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, può ricevere attuazioni più o meno incisive, a seconda che il capo dell'esecutivo si trovi in una situazione di dipendenza da fragili accordi di coalizione o di relativa libertà di manovra, per un'investitura più larga e stabile ottenuta dal Parlamento o direttamente dall'elettorato. Il problema presenta aspetti simili sia per l'ordinamento nazionale che per quello regionale. Poco fruttuosa si presenta pertanto una ricerca di ulteriori strumenti giuridici da affidare al Presidente, per assicurare il coordinamento e la collegialità di governo: prova ne sia lo scarso uso fatto dai Presidenti siciliani del potere, sulla carta molto incisivo, di avocazione loro attribuito dalla legge sin dal 1978. Se gli Assessori siciliani sono diventati «sovrani assoluti nell'area amministrativa di loro competenza» (2), ciò è dovuto in primo luogo al fatto che essi sono stati esponenti, in seno alla Giunta, di gruppi politici e di potere, dal cui appoggio è sempre dipesa la sopravvivenza della coalizione di governo. Essi non sono stati sinora responsabili verso l'Assemblea, ma verso il gruppo (o partito) di appartenenza (3). Solo con l'introduzione di un'effettiva autonomia costituzionale dell'esecutivo e di una netta distinzione tra maggioranza ed opposizione il Presidente potrà riacquistare peso ed autorevolezza e, parallelamente, la Giunta potrà recuperare collegialità, non nel senso di essere luogo di continue contrattazioni, ma sede di elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza.

14. *Gli organi di giurisdizione speciale previsti dallo Statuto siciliano:* a) *Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.* — L'art. 23 dello

(1) Cfr. PITRUZZELLA, *Linee di sviluppo dell'esecutivo siciliano*, in *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale*, pag. 475 e segg., che mette efficacemente in rilievo la debolezza cronica degli esecutivi regionali siciliani, dovuta a fattori di disgregazione politica e di anacronismo normativo.

(2) PITRUZZELLA, *Linee di sviluppo*, pag. 479.

(3) Su queste caratteristiche involutive dei governi di coalizione in Italia cfr. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, pag. 45 e segg.

Statuto stabilisce che gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

L'interpretazione più estensiva di questa norma vorrebbe l'istituzione in Sicilia di una sezione civile e di una sezione penale della Corte di cassazione (1). Vi sono però forti motivi per dubitare della opportunità di un simile decentramento, anche per l'estrema difficoltà di individuare gli affari concernenti la Regione, da devolvere a tali sezioni decentrate (2).

Ridotto il campo di applicazione della succitata norma statutaria alle giurisdizioni speciali, possiamo considerare attuazione di essa il d.lgs. 6 marzo 1948 n. 654, con il quale è stato istituito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Secondo il d.p.r. 5 aprile 1978 n. 204, che contiene norme di attuazione modificative ed integrative del precedente decreto legislativo, la composizione del Consiglio, in sede giurisdizionale, è la seguente: *a)* quattro magistrati del Consiglio di Stato con la qualifica di consigliere; *b)* quattro giuristi scelti tra i professori di diritto delle università o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori. In sede consultiva, il CGA è composto da due magistrati del Consiglio di Stato con la qualifica di consigliere, da un prefetto della Repubblica e da quattro esperti dei problemi della Regione. Il Consiglio è presieduto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato; ad esso viene pure assegnato, con funzioni di aggiunto, un secondo presidente di sezione. I presidenti di sezione ed i consiglieri sono designati dal Presidente del Consiglio di Stato; il prefetto dal Ministro dell'interno; gli esperti destinati alla sede consultiva ed i giuristi destinati alla sede giurisdizionale dalla Giunta regionale. Il collegio giudicante, in sede giurisdizionale, è composto dal Presidente, da due consiglieri e da due «giuristi».

Il Consiglio ha funzioni di giudice di appello per le sentenze dei tribunali amministrativi regionali della Sicilia. L'art. 40 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, istitutiva dei TAR, restringeva la competenza dei tribunali amministrativi aventi sede in Sicilia ai soli ricorsi già di competenza delle GPA ed a quelli relativi al contenzioso elettorale, lasciando in vigore, per il resto, la giurisdizione in unico grado del CGA. La Corte costituzionale ha ritenuto illegittima questa limitazione, non potendosi invocare l'art. 23 dello Statuto, per giustificare una deroga, valida solo per la Sicilia, al sistema di doppio grado di giurisdizione valido per il resto

(1) Cfr. LA BARBERA, *Lineamenti*, pag. 378 e segg.

(2) Cfr. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, pag. 65 e segg.

d'Italia. L'art. 23 si riferisce infatti soltanto all'istituzione di sezioni degli organi giurisdizionali centrali e non tocca l'ordine delle competenze della giurisdizione amministrativa di primo grado (3).

La questione dell'indipendenza dei componenti del CGA di nomina politica è stata risolta dalla Corte costituzionale nel senso che l'art. 3 2° comma della legge istitutiva è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo — per contrasto con gli art. 101 2° comma e 108 2° comma della Costituzione — nella parte in cui disponeva che tali componenti potessero essere confermati, assoggettandoli, in tal modo, alla discrezionalità della Giunta regionale (4).

L'esame delle attribuzioni del CGA dimostra che non si tratta di una semplice sezione del Consiglio di Stato, ma di un organo a sé stante, «caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura» (5). In questo caso si può dire che nell'attuazione si è andati oltre lo Statuto. Rimane la perplessità sulla nomina politica di alcuni dei suoi componenti: l'imparzialità della giurisdizione, garantita dai principi costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici, non dovrebbe entrare in conflitto con l'esigenza di tutelare la posizione della Regione di fronte allo Stato (6), se quell'imparzialità deve essere realmente tale. Ove invece si ritenesse che la composizione «mista» sia più idonea a garantire un equo contemperamento degli interessi dello Stato e della Regione e un più bilanciato confronto tra una cultura giuridica «statalista» ed una «autonomista», non si potrebbe non rilevare l'estraneità del primo punto di vista al concetto stesso di giurisdizione e l'anacronismo del secondo, di fronte alla necessità di superare la tradizionale contrapposizione tra sovranità statale ed autonomia regionale.

15. Segue: b) *la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti nella Regione siciliana*. — Il d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655 ha dato, a sua volta, attuazione

(3) Corte cost., 12 marzo 1975 n. 61 (*Foro it.*, 1975, I, 785). In esecuzione di questa pronuncia del giudice costituzionale, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto l'impugnabilità davanti al CGA di tutte le sentenze dei TAR siciliani, ivi comprese quelle riguardanti atti statali: Ad. plen. 4 luglio 1978 n. 21 (*Cons. Stato*, 1978, I, 940).

(4) Corte cost., 22 gennaio 1976 n. 25 (*Foro it.*, 1976, I, 1). Sul Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana cfr. DE FINA, voce dell'*Enc. del dir.*, pag. 227 e segg.; GIALLOMBARDO, voce del *Noviss. dig. it., App.*, pag. 427 e segg.; AGRIFOGLIO, *Una questione di modernariato, il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana*, in *Dir. proc. amm.*, pag. 156 e segg.

(5) Corte cost., 22 gennaio 1976 n. 25, cit. alla nota prec.

(6) Cfr. sul punto CERRI, *Indipendenza, imparzialità, nomina politica: problemi e dubbi irrisolti* (*Giur. costit.*, 1976, 175).

all'art. 23 dello Statuto, istituendo in Sicilia una Sezione giurisdizionale (oltre ad una di controllo), competente sul contenzioso contabile e di responsabilità degli amministratori e del personale della Regione, dei minori enti locali e del personale statale in servizio nel territorio regionale. La Corte costituzionale ha esteso la competenza della Sezione anche ai giudizi pensionistici, giudicando illegittima l'originaria limitazione (1).

16. *I poteri di polizia.* — L'art. 31 dello Statuto dispone che al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. L'assunzione, da parte del Governo dello Stato, della direzione dei servizi di pubblica sicurezza dovrebbe avvenire, secondo lo Statuto, su richiesta congiunta del Governo regionale e del Presidente dell'ARS, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza. Al Presidente regionale è pure attribuito il potere di chiedere al Governo nazionale la rimozione o il trasferimento fuori dell'isola dei funzionari di polizia.

Siamo in presenza di una disposizione statutaria «forte», che non ha ricevuto attuazione, al punto da essere considerata un «ramo secco», divenuto tale per effetto di una vera e propria «desuetudine costituzionale» (1).

La Regione siciliana aveva istituito, nel 1962, un Ispettorato generale di polizia presso la Presidenza della Regione. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale istitutiva, sul presupposto, peraltro fondato sulla stessa lettera dello Statuto, che le funzioni di sicurezza pubblica potrebbero essere esercitate dal Presidente regionale soltanto a mezzo della polizia dello Stato, in qualità di organo statale egli stesso (2).

17. *Patrimonio e finanze.* — L'art. 36 dello Statuto prevede che al fabbisogno finanziario della Regione si provveda con i redditi patrimoniali della Regione stessa ed a mezzo di tributi da essa deliberati. Sono riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto.

Le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria sono state emanate con d.p.r. 26 luglio 1965 n. 1074. In esse si stabilisce che spettano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad

(1) Corte cost., 10 marzo 1988 n. 270 (*Foro it.*, 1988, I, 1430).

(1) MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, pag. 57 e segg.

(2) Corte cost., 13 luglio 1963 n. 131 (*Foro it.*, 1963, I, 2024).

eccezione di quelle destinate esplicitamente da leggi dello Stato alla copertura di particolari finalità statali.

Nel corso degli anni si è sviluppato un contenzioso Stato-Regione, che si è articolato specialmente sull'interpretazione della disposizione statutaria che conferisce alla Regione potestà legislativa in materia di tributi. Nulla dice esplicitamente lo Statuto sul coordinamento della finanza regionale con quella statale, anzi dalla lettera di esso sembrerebbe emergere piuttosto un regime di separazione (1). L'art. 6 del d.p.r. n. 1074 del 1965 dispone tuttavia che la Regione può istituire nuovi tributi, in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità regionale, nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato. La giurisprudenza costituzionale ha ulteriormente precisato i limiti di tale potestà legislativa, stabilendo che deve essere rispettata la tipologia dei tributi statali e delle relative esenzioni e agevolazioni, a tutela delle esigenze fondamentali dell'economia e dell'eguaglianza di tutti cittadini (2).

L'impianto centralistico della giurisprudenza costituzionale ha ridotto l'autonomia impositiva della Regione siciliana in limiti molto stretti. Senza bisogno di fare appello a principi federalistici, sembra di dover osservare che una maggiore elasticità in materia contribuirebbe a quella responsabilizzazione del governo locale giudicata indispensabile per rilanciare tutto il sistema delle autonomie.

18. *I controlli*: a) *sulle leggi*. — Il controllo di legittimità sulle leggi della Regione siciliana presenta caratteristiche peculiari. A norma degli art. 28, 29 e 30 dello Statuto, le leggi approvate dall'ARS sono inviate entro tre giorni al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti alla Corte costituzionale, la quale decide sul ricorso entro venti giorni dal ricevimento. Decorso otto giorni, senza che al Presidente regionale sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero trenta giorni dall'impugnazione, senza che sia pervenuta al Presidente sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella *Gazzetta ufficiale* della Regione.

Vi sono rilevanti punti di distacco tra il sistema di controllo delle leggi regionali siciliane e quello previsto dall'art. 127 della Costituzione e dalla legge n. 62 del 1953, che possono così brevemente riassumersi: a) l'ine-

(1) Cfr. VIRGA, *La Regione*, pag. 130.

(2) Corte cost., 26 gennaio 1957 n. 9 (*Foro it.*, 1957, I, 340); 17 aprile 1957 n. 58 (*id.*, 1957, I, 58); 28 gennaio 1965 n. 2 (*id.*, 1965, I, 336); 12 luglio 1965 n. 65 (*id.*, 1965, I, 1574); 18 aprile 1974 n. 87 (*id.*, 1974, I, 652); 27 giugno 1986 n. 155 (*id.*, 1986, I, 2682); 19 gennaio 1988 n. 22 (*id.*, 1988, I, 70); 25 luglio 1989 n. 428 (*id.*, 1992, I, 1326).

sistenza di una fase di rinvio, preliminare all'impugnativa della legge regionale; *b*) la notevole brevità dei termini; *c*) il potere di promulgazione e pubblicazione delle leggi, anche prima della pronuncia sulla legittimità costituzionale, decorso il termine di trenta giorni; *d*) la spettanza del potere di impugnativa allo stesso Commissario dello Stato, anziché al Governo; *e*) l'impugnabilità, da parte del Commissario, non solo delle leggi regionali, ma anche di quelle statali.

Questo sistema differenziato di controllo è stato ritenuto ammissibile dal giudice costituzionale, anche dopo la scomparsa dell'Alta Corte, sul presupposto che i nessi intercorrenti tra organo competente e modi e termini della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale «non sono di loro natura necessari, sicché il destino delle norme che regolano la competenza debba essere identico a quello delle altre che stabiliscono i modi e i termini del giudizio (1).

Iniziò quasi subito tuttavia una progressiva erosione della «specialità» del sistema di controllo siciliano. Si cominciò con lo stabilire che i termini previsti dall'art. 29 dello Statuto non sono perentori (2). Dal conseguente, inevitabile allungamento dei tempi della decisione nacque la prassi della promulgazione parziale della legge, depurata delle disposizioni impugnate, allo scopo di evitare il suo totale insabbiamento, sotto la responsabilità del Presidente (3). Ritenendo il potere di promulgazione esercitabile una sola volta, questo deve considerarsi esaurito e consumato interamente con la promulgazione parziale, con l'effetto processuale, dichiarato dalla Corte, della cessazione della materia del contendere (4). Che il Presidente della Regione potesse diventare arbitro di disposizioni legislative approvate dall'Assemblea non era facile prevedere, pur muniti di sbrigliata fantasia giuridica.

L'accorciamento dei tempi di decisione della Corte costituzionale, frutto della storica eliminazione dell'arretrato, dovrebbe consentire un «ritor-

(1) Corte cost., 9 marzo 1957 n. 38 (*Foro it.*, 1957, I, 329).

(2) Corte cost., 8 luglio 1957 n. 112 (*Foro it.*, 1957, I, 1382).

(3) Corte cost., 24 novembre 1958 n. 60 (*Foro it.*, 1958, I, 1774). Si tratta di una mera facoltà del Presidente regionale, non di un dovere: Corte cost., 9 giugno 1961 n. 31 (*id.*, 1961, I, 1058), su cui cfr. CRISAFULLI, *Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane* (*Giur. cost.*, 1961, 581).

(4) Corte cost., 1° febbraio 1983 n. 13 (*Foro it.*, 1983, I, 1555). Questo orientamento della Corte ha provocato vivaci reazioni critiche della dottrina: cfr. BERRETTA, *Il Presidente della Regione siciliana giudice della costituzionalità delle leggi regionali* (*Giur. cost.*, 1983, I, 1045); VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»* (*Le Regioni*, 1983, 475); TERESI, *Ancora sul sindacato di costituzionalità di leggi regionali siciliane: aspetti afferenti alle ipotesi di cessazione della materia del contendere*, in *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale*, pag. 503 e segg.

no allo Statuto», nel senso di assicurare tempi rapidi di definizione dei ricorsi, rendendo così inutile la promulgazione parziale. Si potrebbe così ripristinare il normale obbligo di promulgazione totale, non più insostenibile per il venir meno delle lungaggini del processo costituzionale (5).

19. Segue: b) *sugli atti amministrativi*. — Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione siciliana è esercitato da una Sezione della Corte dei conti, a norma del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655, che attua il 2° comma dell'art. 23 dello Statuto. Originariamente (art. 6 d.lgs. n. 655 del 1948) era prevista la possibilità, per il Governo regionale, di chiedere la registrazione con riserva degli atti ritenuti illegittimi dalla Corte dei conti, in analogia a quanto previsto dalla legislazione statale. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di questa norma, giacché l'attivazione del rapporto di responsabilità politica con l'ARS, derivante dalla registrazione con riserva, non potrebbe sostituire il controllo statale voluto dalla norma statutaria. La Regione non è però priva di difesa, nell'ipotesi di determinazioni definitive sfavorevoli dell'organo statale di controllo: è infatti percorribile la via del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, al fine di ottenere il ripristino della legalità e della propria sfera di autonomia (1).

(5) Sull'evoluzione e le prospettive del controllo sulle leggi regionali siciliane, sia consentito il rinvio a SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana* (Nomos, 1992, 81).

(1) Corte cost., 19 dicembre 1966 n. 121 (*Foro it.*, 1967, I, 8).

La dissolvenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana (1946-1957): un (altro) caso di spontaneità costituzionale?

GIULIO STOLFI

1. Premessa

Chi si affacci alla lettura dello Statuto della Regione siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 544, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946, nella sua forma ad oggi vigente, troverà un non trascurabile torno di articoli (24-30) dedicati a un organo affatto peculiare, l'Alta Corte (le maiuscole sono nel testo di legge ed è, pertanto, inevitabile conservarle). Un organo, si è appena detto, affatto peculiare, e tale lo si può definire in un duplice senso: per le sue singolarità istituzionali (in termini strutturali e di competenze) – che si ricapitolano con un po' più di dettaglio nel prosieguo di questo discorso – e per il fatto, non secondario, che pur vivendo indisturbato da circa ottant'anni nel mondo delle ipostasi giuridiche, quest'organo non esiste, stavolta da circa settant'anni, nella realtà fenomenica.

Una nota al testo statutario pubblicato dall'Assemblea regionale siciliana, e disponibile on-line per la libera consultazione

di chiunque¹, laconicamente afferma: «La competenza dell'Alta Corte è stata dichiarata assorbita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 38 del 1957 della Corte costituzionale stessa».

La formula, solo apparentemente lineare, già ad una prima lettura genera interrogativi nell'operatore del diritto. Cosa vuol dire esattamente che "la competenza" dell'Alta Corte è stata "dichiarata assorbita"? A quale fenomeno del diritto pubblico generale ci si riferisce con questo termine, "assorbimento"? La categoria, pur inconsueta, è emersa, in effetti, e proprio con riferimento al problema rappresentato dall'Alta Corte, nella riflessione della dottrina. Dato forse ancor più rilevante, la terminologia impiegata dalla nota sopra riportata al testo dello Statuto siciliano pubblicato dall'ARS riprende *au pied de la lettre* le parole utilizzate esattamente in quella pronuncia che essa, pure, richiama (pronuncia sulla quale, del pari, ci si soffermerà maggiormente di seguito), laddove essa afferma in modo esplicito che la competenza

dell'Alta Corte siciliana in materia di giudizi di costituzionalità è «necessariamente assorbita nel più ampio sistema posto dalla Costituzione» e, poco più oltre, che l'«assorbimento della competenza dell'Alta Corte non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano ma ipso iure per incompatibilità con la Costituzione».

Fermandosi a questo primissimo livello di riflessione e di indagine, per il momento, si può (dubitativamente) affermare che siamo di fronte a una forma assai particolare del più generale fenomeno della successione di norme nel tempo: una competenza istituita da norma posteriore – quella della Corte costituzionale – rende incompatibile quella fondata su una norma precedente. Il ragionamento, tuttavia, anche solo a quest'altezza appare venato di diverse problematicità: che ne è della regola ermeneutica per cui *lex posterior generalis non derogat priori speciali*? Qual è il rapporto gerarchico fra "il più ampio sistema posto dalla Costituzione" e lo Statuto siciliano, recepito in quello stesso sistema con una norma (notoriamente) di rango anch'esso costituzionale? Si è, forse, in uno di quei casi in cui è la radicale incompatibilità fra due norme, ancorché intersecantesi secondo un principio di generale a speciale, a far propendere per (una qualche forma di manifestazione del fenomeno del) l'abrogazione tacita della norma più risalente?

1.1 Tutti interrogativi, questi, di marca schiettamente positivistica. Che, se pure fossero aggirabili o risolvibili (e non è mancato lo sforzo per ricondurre a sistema la fattispecie, come si vedrà), lascerebbero intatto un profilo forse meno raffinato, ma

ineludibile nella sua terrestrità: anche volendo accogliere senza alcuna perplessità e senza alcun supplemento di approfondimento il "sopravvenuto assorbimento", recependolo come un dato di carattere dogmatico, rimarrebbe che quest'assorbimento ha riguardo alle *competenze* dell'organo siciliano rispetto a quello nazionale, non alla sua esistenza istituzionale. Il che, come è agevole vedere, non è certo sufficiente per poter compiere il salto che dalla sottrazione di ambiti competenziali porta alla soppressione di un ente.

Eppure, sta di fatto che l'ente di cui si discute, nella sua matericità (sia pur giuridica, se ci si passa il termine), ad oggi non esiste. La sopravvenuta incompatibilità delle competenze dell'Alta Corte siciliana rispetto a quelle della Corte costituzionale, dunque, non spiega in ogni caso, di per sé, la soppressione della prima. Che, per l'appunto, *de iure* non è mai avvenuta. *De facto*, lo si è detto, invece essa si è verificata.

Questa sola constatazione è sufficiente per aprire una prospettiva d'indagine interessante per lo storico del diritto: in un sistema che ha raggiunto il vertice più alto della formalizzazione giuridica, ossia la posizione della Costituzione rigida e scritta come gradino superiore dello *Stufenbau* ordinamentale; in un sistema dove il bilanciamento dei valori, dei principi, degli interessi che compongono il patto fondamentale si è traslato definitivamente dalle sedi pattizie e fattizie (la *Convention of the Constitution*², la stessa consuetudine) alle sedi che definiscono i punti di caduta come esiti di operazioni ermeneutico-applicative (e quindi per ciò stesso inscritte nel circuito del diritto positivo³), come, appunto, quelle giurisdizionali, in che modo può aver (avuto) diritto di cittadinanza una dissolvenza, quale

quella dell'Alta Corte siciliana, prodottasi in apparente vuoto di ogni precetto normativo, di ogni comando del soggetto formalmente munito della potestà di innovare il diritto? Nel mondo giuridico moderno, i soggetti del quadro istituzionale non vanno svanendo per semplice desuetudine: gli uffici e gli organi non cadono nell'oblio, e in ogni caso quest'oblio non assume qualificazione giuridica in senso estintivo. Almeno, questo è quanto acquisito alla formazione del giurista⁴; ma, forse, si tratta di postulati degni, se non di essere revocati in dubbio, quantomeno di essere guardati con una diversa e nuova avvedutezza.

Ma andiamo con ordine: già la domanda, messa in questi termini, rischia di anticipare – in parte – la risposta. Difatti, che questa dissolvenza dell'Alta Corte sia stata una *res facti* è, a questo punto del discorso, da darsi come un primo dato empirico, non come un approdo sicuro dell'indagine. E non è casuale che non siano mancati i tentativi di obliterarlo e contraddirlo, riportando la fine dell'Alta Corte entro i più rassicuranti confini di meccanismi del tutto coerenti con un contesto di pluralismo normativistico (o, se si preferisce, di normativismo pluralistico), secondo-novecentesco nell'accezione più consolidata. Si tratta, però, di tentativi che non reggono a uno scrutinio incisivo. Ma di ciò si dirà. Per il momento, basti una semplice constatazione, non revocabile in dubbio: l'Alta Corte non è mai stata soppressa, eppure ha cessato, ad ogni effetto, di esistere. Si cercherà, partendo da questo assunto, di ricostruire le dinamiche di quest'accadimento, alla ricerca di una ricostruzione che, a ben vedere, sollecita spunti tutt'altro che incorniciati entro il perimetro della curiosità storiografica.

2. *La Sicilia come laboratorio costituzionale: genealogie di una effervescenza (cenni)*

La Sicilia ha, in molte stagioni della propria lunga storia, rappresentato – con tutte le sue contraddizioni e complessità – un laboratorio istituzionale di grande vitalità, un crocevia di effervescenze posto al centro del Mediterraneo. Alcuni temi ricorrenti (economici, culturali, sociali) si sono, nel tempo, intersecati con sollecitazioni provenienti da luoghi ed esperienze a volte assai remoti, dando vita a soluzioni spesso effimere, ma altrettanto interessanti. Limitandosi ai fermenti dell'Ottocento, non si potrà dimenticare il segno delle stagioni costituzionali, a partire dalla chiaroscurale, contraddittoria, ma significativa parentesi dell'esperimento costituzionale del 1812: eletta per la terza volta in pochi anni a rifugio di una dinastia che, *bon gré mal gré*, era divenuta simbolo della conservazione dell'ordine tradizionale, l'isola accolse una Carta sotto certi aspetti precorritrice, di respiro europeo⁵, voluta e in buona parte dettata all'ombra dei cannoni della *Royal Navy*, ma proprio per questo primo abbozzo di una possibile sintesi fra un modello di parlamentarismo non rivoluzionario, una idea di liberalismo (che conteneva in sé anche una idea di sviluppo) e un ambiente socio-economico marcato da profonde (già allora) arretratezze⁶.

La costituzione siciliana del 1812, pur eletta a mitologia fondante della battaglia costituzionale dalle generazioni successive (non necessariamente solo isolane, per quanto in modo indiretto e, talora, per opposizione⁷), non era priva di profonde ambiguità, per quanto qui interessa, in relazione al fondamentale problema della soggettività ordinamentale: difatti, era tutt'altro che ri-

solo il problema del nesso fra *Regnum Siciliae* come soggetto e oggetto della Carta fondamentale e regno di Napoli (o, per meglio dire, regno di Sicilia *citra Faro*, secondo l'antica, ma non superata formula della Pace di Caltabellotta), rispecchiando, in ciò, la situazione carica di incertezze e non-detti in cui si trovava la dinastia borbonica nel suo soggiorno palermitano successivo al 1806; in altri termini, la proiezione ordinamentale della Carta restava aperta a sviluppi estensivi, pur essendo la sue genesi (e i riferimenti testuali) non solo radicati, ma giuridicamente collocati nel contesto isolano. In questo senso, pur essendo atto relativo ad una individualità ordinamentale ben riconoscibile, e inserito (con una consapevole rappresentazione simbolica) nella continuità di essa, la Carta del 1812 si trovò a rappresentare il perno di aspirazioni più confliggenti che sovrapponibili: quelle di un ceto liberale emergente (aperto, per quanto qui interessa, anche a movimenti più ampi di riforma) e quelle di gruppi sociali e livelli istituzionali molto più legati agli assetti tradizionali (come testimonia, su un piano differente, il difficile e contraddittorio cammino dell'abolizione della feudalità, proclamata dal testo della Carta ma sostanzialmente svuotata di senso per la conservazione dei diritti, da parte dei possessori di terre «in qualunque forma» - quindi, in primo luogo, feudali - nello «stesso modo e forma» che nel passato). Si trattò, quindi, di uno snodo fra "vecchio" e "nuovo" costituzionalismo, come è stato sottolineato⁸, il cui sviluppo interrotto impedì di compiere, nello svolgimento della vita dell'ordinamento, un processo *spontaneo* di scioglimento dei nodi lasciati (volutamente o meno) irrisolti, tramutandoli in problematicità ricorrenti e destinate a successivi affioramenti.

Del pari ricca di spunti interessanti, sempre per quanto riguarda questi aspetti, è la seconda accensione costituzionale, quella del '48, forse ancora più sfortunata della prima negli esiti, ma significativa - a prescindere dal merito delle soluzioni positive prefigurate dalla Carta, e all'altezza dei problemi qui rilevanti - per almeno due elementi⁹: (a) la genesi del documento costituzionale, non solo nato dall'insurrezione palermitana del 12 gennaio e dall'iniziativa di un governo provvisorio autonomo e di un parlamento eletto, ma esplicitamente teso a contrastare la concessione costituzionale "nazionale" di Ferdinando II, a sua volta avvenuta in tempi brevissimi (29 gennaio) come contromossa rispetto ai fermenti di ribellione in atto, rivelatasi, però, insufficiente; (b) l'idea, stavolta pienamente svolta in un riconoscibile spazio concettuale, di indipendenza e autonomia di uno Stato siciliano, strutturalmente aperto alla partecipazione ad un processo federale italiano: questa caratura della Sicilia come Stato federato, innovativa rispetto a quanto sotteso alla Carta del 1812, rappresentava una significativa cesura con l'antica tradizione ordinamentale e con le sue immanenti ambiguità, e proiettava il dibattito politico verso la tensione fra "federalismo" e "autonomismo"¹⁰ che esso, poi, ebbe nel momento del rinnovamento istituzionale e costituzionale apertosi con la crisi del 1943¹¹.

Per tutto il lungo Ottocento e buona parte del Novecento, attraversando il processo unitario (che li mutò, ma non li estinse), continuarono, su un piano differente ma non meno rilevante (e pienamente interconnesso con quello giuridico) ad avere vigore i problemi che, più o meno sottotraccia, orientavano fin da allora le posizioni

nella vita istituzionale dell'isola (la mancata transizione dell'economia agraria dal latifondo sempre più insostenibile, con le sue conseguenze sociali, a volte disastrose, su tutti); problemi solo in parte comuni al resto del Mezzogiorno, e che non è sicuramente questa la sede nemmeno per tentare di ricapitolare, ma dei quali senz'altro, per quel che rileva ai fini di questo discorso, può dirsi che formarono il sostrato del confronto, a volte scontro, tra forze in campo (e tendenze, da un lato unitarie e dall'altro efficacemente sintetizzate nella triade «sicilianismo, separatismo e autonomismo»)¹² che finì con il determinare la risultante dell'autonomia speciale, in un volgere di anni (1943 - 1946) in cui «la Sicilia, per l'ultima volta nella sua storia, [sembrò] molto vicina a riacquistare lo status di soggetto *sui juris*»¹³.

L'indagine su queste complesse ascendenze e genealogie costituzionali, istituzionali, economico-politiche, trascende non solo le ambizioni ma – quel che più conta – il fuoco specifico di questo lavoro. Ma un dato non può essere obliato: non si comprende appieno la genesi dello statuto siciliano di autonomia, e delle sue soluzioni, se non si muove dal presupposto di un profondo lascito, a tutti i livelli della coscienza collettiva isolana, della identità – e, in primo luogo, della soggettività – ordinamentale, distinta e individuale, del *Regnum*, e se non si indagano le sue evoluzioni nella trama dei rapporti politici e delle rivendicazioni giuridiche svoltesi fra Sicilia e "continente" fra XIX e XX secolo. Su questa eredità ordinamentale autonoma si innestò la mitologia del parlamentarismo siciliano, periodicamente rievocata e rimessa in esercizio a fini di attualità politica a partire dal primissimo Ottocento (e attentamente

indagata, di recente, nei suoi presupposti e nel suo porsi come tessitura di rappresentazioni e auto-rappresentazioni¹⁴). Sia nel 1812, sia nel 1848, era infatti stato il "Parlamento siciliano" – sempre riconvocato, e mai considerato estinto – a porsi come motore del processo costituente. Parlamentarismo da un lato (con la problematica idea, con esso connessa e coesistente, della scaturigine assembleare del potere costituente¹⁵), e permanenza dell'idea di soggettività ordinamentale autonoma e "originaria" dall'altro, erano le idee di base che il confronto nel triennio successivo al '43 avrebbe raccolto e cercato di mettere a sistema, trovando una serie di punti di equilibrio destinati a essere messi dialetticamente in discussione dal processo costituente nazionale sfociato nella Carta del '48.

3. *L'Alta Corte: funzioni e organizzazione*

Uno dei puntelli principali del compromesso raggiunto nel 1946 era, per l'appunto, rappresentato proprio dall'Alta Corte. Un organo che risolvesse i conflitti fra Stato e Regione e che giudicasse della costituzionalità delle leggi regionali, nonché di quelle statali in rapporto allo statuto regionale (e limitatamente alla loro efficacia nella Regione) iniziò ad affacciarsi fin dai primi progetti "autonomistici", come quello avanzato nel «convegno di studi politici» indetto dalla Associazione Sicilia liberata (di ispirazione socialista) nel 1944, quello del Movimento per l'Autonomia della Sicilia tenutosi verso la fine di quello stesso anno e quello dell'Associazione fra i Siciliani residenti a Roma del dicembre 1945¹⁶. L'idea fu poi ripresa dalla Giunta consultiva

che, con la transizione dall'AMGOT al c.d. "Regno del Sud", affiancò l'Alto commissario per la Sicilia istituito con R.D.L. 18 marzo 1944, n. 9. La Giunta, divenuta Consulta regionale (con decreto del 28 dicembre 1944), preparò un progetto di statuto, che fu trasmesso alla Consulta nazionale – e da questa esaminato – e che venne poi definitivamente approvato, divenendo il testo oggi ancora vigente.

3.1 L'Alta Corte era composta di sei membri effettivi e due supplenti, oltre un Procuratore generale e un presidente, tutti scelti fra persone di «speciale qualificazione in materia giuridica» e nominati in pari numero dalle Assemblee legislative regionali e nazionali: quanto a queste ultime, la competenza era del Parlamento in seduta comune. Il presidente e il Procuratore generale venivano individuati fra i componenti tramite elezione da parte dello stesso collegio. La nomina dei membri era a vita, ma era previsto un rinnovo dell'organo per consentire la scelta dei componenti da parte del Parlamento e l'avvicendamento di questi a quelli nominati dall'Assemblea costituente. Tuttavia, questo rinnovo non ebbe mai luogo, come meglio si dirà.

L'Alta corte aveva, a termini di Statuto, due macroaree competenziali. La prima riguardava la costituzionalità delle norme: sia delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, sia delle leggi e dei regolamenti (art. 25, lett. b) emanati dallo Stato, «rispetto al[lo] Statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione». La seconda competenza riguardava i reati compiuti dal presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al pre-

sente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale.

Fondamentale era il ruolo del Commissario del Governo presso la Regione siciliana (organo, come si sa, tuttora esistente): questi avrebbe dovuto promuovere i giudizi di costituzionalità innanzi all'Alta corte e anche i giudizi di cui all'art. 26, «anche in mancanza di accuse da parte dell'Assemblea regionale» (che, quindi, non aveva la titolarità esclusiva della c.d. "messa in stato d'accusa" dei componenti della giunta siciliana e del suo presidente). Si può quindi notare, incidentalmente, che il ruolo del Procuratore generale era, discorrendo in termini generali, di P.M. non agente, bensì interveniente (e concludente) nell'interesse della legge, in piena coerenza con quanto emerge dal sistema processualeciviltistico (si veda, in particolare, l'art. 70 del Codice Grandi-Calamandrei, oggi e allora vigente) e in analogia con alcune situazioni processuali di diritto pubblico nelle quali un interesse obiettivo di tipo pubblicistico si accompagna (come tuttora accade) a meccanismi diversi dall'iniziativa dell'attore pubblico; si pensi, paradigmaticamente, al giudizio di conto¹⁷.

Il meccanismo di impugnativa è dettagliato rispettivamente all'art. 28 dello Statuto siciliano, per le leggi regionali, e all'art. 30, per quelle nazionali. Il primo stabilisce che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte»; il secondo prevede che «Il Presidente della Regione, anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all'art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l'Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato,

entro trenta giorni dalla pubblicazione».

Come si vede, quindi, il giudizio di costituzionalità delle leggi innanzi all'Alta corte operava esclusivamente in via principale. Un problema si pose dal momento che, a termini dell'art. 29, il collegio avrebbe dovuto decidere sulle impugnazioni «entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime» e intervenire con propria sentenza prima della promulgazione delle leggi impugnate, che, in caso di impugnativa, doveva aver luogo, con la pubblicazione, dopo trenta giorni. Tuttavia, si ammise che, in caso di ritardo nella riunione della Corte, la legge potesse essere promulgata e pubblicata senza che ciò comportasse una decadenza dal potere di decidere sull'impugnativa. In questi casi, quindi, il sindacato della Corte finì con l'operare non in via preventiva, ma sull'efficacia della legge¹⁸.

Nel decennio o poco meno di vita "vis-suta" dell'Alta Corte nell'ordinamento si posero numerose questioni applicative che sorgevano da lacune o ambiguità dei testi di legge. In particolare, la questione dell'efficacia del sindacato del collegio siciliano (ma si dovrebbe dire più correttamente "italo-siciliano", dato che, come si sa, l'Alta Corte aveva sede in Roma) si intrecciò con quelle risultanti dall'inattuazione della Corte costituzionale: in particolare, diverse pronunce di più plessi giurisdizionali si esercitarono sul discernere le conseguenze dell'intreccio fra il vaglio in via principale svolto dall'Alta corte e il sindacato diffuso di costituzionalità che i giudici italiani continuavano, in continuità con l'elaborazione pretoria di epoca statutaria, ad esercitare. Si può, a questo riguardo, ricordare la sent. n. 20 del 19 dicembre 1955 con la quale l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato statuì che una sentenza di *non in-*

costituzionalità dell'Alta Corte non avesse, in sostanza, attitudine a formare giudicato o a spiegare effetti *erga omnes*, non precludendo il "tradizionale" vaglio di legittimità costituzionale (che di là a poco, con l'avvio della Consulta, sarebbe venuto meno) svolto *incidenter tantum* e con effetti sulla sola *res in iudicium deducta* eventualmente condotto dal giudice ordinario o, come in questo caso, amministrativo¹⁹.

4. Il dibattito intorno all'Alta Corte

Al di là di questo, e perfino al di là, in generale, del dato (oggi non scontato) per cui l'Alta Corte in effetti operò appieno per diversi anni, rimaneva sullo sfondo – e si può dire sin dall'inizio – un problema tutt'altro che secondario. Era compatibile con la Costituzione repubblicana quest'organo, espressivo di un sistema di rapporti fra ordinamento regionale e statale in cui il sindacato di costituzionalità delle leggi diveniva parte di un più ampio compromesso, risolto con un meccanismo quasi "arbitrale"? La questione si poneva su più piani: quello del modello di autonomia e della regolazione dei conflitti in esso destinati a scaturire fra diversi livelli di governo e di regolamentazione; quello del modello di giustizia costituzionale; quello, più in generale, dei *checks and balances* del nascente ordine costituzionale. Le sensibilità politiche erano profondamente divergenti: specialmente (ma non solo) all'interno della Democrazia cristiana, si poneva il problema di tenere insieme spinte centripete e centrifughe, sensibilità autonomistiche e necessario puntello dell'unità nazionale, perfino equilibri tra classi dirigenti e

gruppi di potere, locali e nazionali. Non sorprende che la soluzione fosse destinata a prendere corpo da un percorso tutt'altro che cartesiano.

(a) negli anni fondativi del nuovo ordine costituzionale...

(a₁) Significativamente, la Consulta nazionale, posta di fronte al testo dello Statuto siciliano nella primavera del 1946, non prese posizione con alcun deliberato sull'Alta corte: unico intervento in plenaria a farvi riferimento fu quello di Luigi Einaudi, autore della relazione di minoranza della Commissione nominata allo scopo specifico di esaminare il progetto statutario siciliano e presieduta dal non casualmente democristiano Annibale Gilardoni (ex deputato aventiniano, già appartenente al Partito popolare). Einaudi stigmatizzò la «gravità estrema» dell'istituzione di un'Alta Corte che avrebbe contribuito allo «spezzamento dell'unità nazionale»: una soluzione «frettolosa» che pregiudicava lo studio che, invece, la Costituente nazionale avrebbe dovuto fare di un «problema gravissimo», quello — appunto — dello scrutinio di costituzionalità delle leggi, e che, coerentemente col suo pensiero, Einaudi (precorrendo il dibattito alla Costituente) riteneva dovesse essere affidato a un sindacato diffuso sul modello di quello esercitato dai giudici americani²⁰.

Come è risaputo, l'Assemblea costituente, dal canto suo, esaminò lo Statuto siciliano allo spirare della propria esistenza. Questo esame mise capo alla l. cost. n. 2/1948, approvata nella seduta del 31 gennaio 1948. La legge si limitava ad affermare che «Lo

Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione». Il secondo comma dell'unico articolo recitava, invece: «Ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia».

La disposizione del secondo comma, che, come appena visto, consentiva di introdurre le «modifiche ritenute necessarie» allo Statuto siciliano con legge ordinaria approvata dal Parlamento «udita l'Assemblea regionale della Sicilia» fu inserita proprio come esito, assai problematico, del dibattito svoltosi intorno all'Alta Corte²¹, che ruotò intorno alla sopravvivenza o meno dell'organo siciliano e alla sua incompatibilità col (diverso) sistema prescelto dalla Carta, che affidava il vaglio di costituzionalità delle leggi alla Corte costituzionale.

Le discussioni furono contorte e non è questa la sede per ricapitarle compiutamente. Nonostante la relazione svolta in plenaria dall'on. Cevolotto sui lavori della Sottocommissione per gli Statuti regionali proponesse una lettura "tranquillizzante" dell'atteggiamento tenuto da quella che egli definisce la "delegazione siciliana" (che avrebbe convenuto, anzi — letteralmente — mostrato "comprensione" in merito alla "assurdità" di mantenere due Corti costituzionali), gli *Atti* raccontano una realtà diversa: non solo tramite gli interventi di granitica contrarietà ad ogni ipotesi di "assorbimento" o abolizione dell'Alta Cor-

te, come quello (prevedibilmente) dell'on. Finocchiaro Aprile; ma anche in virtù dello stesso esito del dibattito, che approdò, come detto, a un nulla di fatto, nonostante la Sottocommissione sembrasse aver raggiunto un punto di caduta con una ipotesi di ingresso di "assessori" siciliani (nominati dall'A.R.S.) nel collegio della Corte costituzionale, quando questa fosse chiamata a esprimersi in giudizi relativi alla regione isolana²².

(a2) Preconizzavano gli esiti che si sarebbero avuti, di fatto, dopo qualche anno le posizioni emerse all'interno del Ministero per la Costituente e, in particolare, della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta da A. C. Jemolo; nella *Relazione all'Assemblea Costituente* essa difese chiaramente il limite all'autonomia regionale rappresentato dall'unicità della Corte costituzionale²³; ma nella già menzionata seduta del 31 dicembre 1948 queste voci trovarono uno sbocco assai chiaro nelle proposte emendative che miravano a modificare lo Statuto siciliano per introdurre una disciplina transitoria riguardante l'Alta Corte e, nello specifico, la sua soppressione in concomitanza con l'avvio dell'operatività della Corte costituzionale. L'emendamento, a firma degli on. Perassi, Cevolotto, Mortati, Bozzi e Persico prevedeva che l'Alta Corte avrebbe cessato di funzionare «con l'esaurimento dei giudizi pendenti avanti ad essa alla data della costituzione della Corte costituzionale istituita dall'art. 134 della Costituzione». Fu il presidente Terracini a bloccare l'iter della proposta, facendo presente che lo stesso Statuto siciliano veniva formalmente ap-

provato proprio nella medesima seduta e che, quindi, non lo si poteva in quella sede emendare. Ma Perassi, primo firmatario dell'emendamento, suggellò gli esiti della discussione dando voce alla riserva (non mentale, ma giuridica) che, condivisa da molti, doveva proiettare la sua ombra su tutta la parabola futura del collegio italo-siciliano: «ritengo che la XVI Disposizione transitoria e finale della Costituzione ha implicitamente abrogato le norme dello Statuto siciliano concernenti l'Alta Corte»²⁴.

A fronte di una simile conclusione, fra l'implicito (nel deliberato) e l'esplicito (nelle dichiarazioni), mette conto sottolineare che, invece, nell'immediatezza dell'approvazione sia della Carta fondamentale, sia di quella dell'autonomia siciliana, proprio l'Alta Corte, non senza una certa dose d'ironia delle cose, mostrò il suo protagonismo istituzionale: il collegio – che nel frattempo, come si è detto, aveva preso a funzionare a pieno regime – con una decisione del 19 luglio 1948 dichiarò il secondo comma dell'unico articolo della l. cost. 2/1948 incostituzionale, ponendo nel nulla proprio il meccanismo immaginato – pur ambiguamente – per poter portare ad effetto la sua soppressione come istituzione.

Nel silenzio apparente del legislatore nazionale, anche e in primo luogo di quello costituente, l'Alta Corte parve, quindi, passare indenne le secche precedenti il varo del nuovo assetto costituzionale. Ma il vuoto di deliberazioni nascondeva, come si è visto, una serie di discussioni molto accese e celava, quindi, un problema politico, oltre che giuridico, assai sentito. All'indomani della promulgazione della Costituzione e delle due prime leggi costituzionali (sulla Corte costituzionale, come si sa, e, come si

è visto, sul recepimento dello Statuto siciliano) il quadro delle fonti e della loro successione nel tempo si presentava, peraltro, assai intricato: lo Statuto siciliano, infatti, era stato inserito a pieno titolo nel nuovo sistema costituzionale italiano solo con la (già più volte citata) l. cost. n. 2/1948 (essendo la vigenza precedente da qualificarsi come provvisoria); quindi, in contemporaneità cronologica e consequenzialità logica rispetto alla stessa Costituzione, che prevedeva, appunto, l'istituzione della Corte costituzionale.

Il recepimento dello Statuto per via di legge costituzionale, quindi, offriva argomenti validi per le opposte tesi, quella "abolizionista" e quella "continuista" (si usano queste due etichette a mero fine discorsivo, ma le posizioni erano molto più variegate, come si è già avuto modo di rappresentare): da un lato, si poteva affermare che, *in parte qua*, l'Alta Corte, pur trascinata inerzialmente dal testo "provvisorio" a quello "definitivo", fosse ormai incompatibile (comunque si qualificasse questa incompatibilità) col sistema, come aveva detto Perrassi in plenaria alla Costituente; dall'altro, che proprio quel sistema fosse, al contrario, stato costruito in modo tale da presupporre la permanenza, e la piena sopravvivenza, dell'Alta Corte. Alla mancata entrata in funzione della Corte costituzionale fece, poi, da contraltare la piena operatività che, come si è più volte avuto modo di accennare, venne data, all'opposto, e quasi paradossalmente, all'Alta Corte: nominati che furono i suoi componenti con provvedimenti del Primo presidente della Corte di cassazione (componenti i quali erano stati eletti peraltro, come previsto dal D. Lgs. L.C.P.S. n. 942 del 15 settembre 1947, per la quota di spettanza delle assemblee legislative nazio-

nali, proprio dall'Assemblea costituente...) essa tenne la sua prima udienza pubblica il 5 luglio 1948²⁵. Quindi, a rendere le cose ancora più contorte, già durante la vigenza della Costituzione (che data, come risaputo, dal 1° gennaio 1948).

(b) ...e all'indomani del "risveglio" della Corte costituzionale

(b1) Fra il 1948 e il 1956 il dibattito politico intorno all'Alta Corte visse, cionondimeno, in una strana sospensione. Da un lato, le realtà istituzionali siciliane manifestarono in più occasioni la serafica convinzione della perfetta compatibilità fra il collegio italo-siciliano e il nuovo sistema costituzionale²⁶; dall'altro, e proprio in seguito alla sentenza con cui l'organo "paritario" aveva dichiarato incostituzionale il secondo comma dell'art. 1 della l. cost. n. 2/48, al Parlamento nazionale furono presentate e discusse tre interpellanze (Calamandrei, Leone Marchesano e Caronia, Ambrosini e altri). In risposta, il vicepresidente del Consiglio dei ministri, Piccioni, pur in un discorso molto cauto e pieno di tatto nei confronti dell'autonomia siciliana, ebbe modo di affermare che, con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, tutte le questioni legate all'art. 134 sarebbero state «assorbite» dalla funzionalità dell'unico organo deputato a vagliare la legittimità costituzionale delle leggi²⁷; e, qualche mese dopo, fu ancora più esplicito in Senato il presidente del Consiglio dei ministri, De Gasperi, affermando (in una discussione in materia di autonomie regionali, e non specificamente di Alta Corte) che bisognava accelerare quanto più possibile la costituzione della Corte costituzionale,

«perché è chiaro che non si può nemmeno pensare che esista un giudice di legittimità costituzionale per ogni regione: ce ne deve essere uno solo. E questo non può che essere una Corte sola: bisognerà, quindi, trovare il modo di assorbire l'Alta Corte per la Sicilia»²⁸.

Facta, però, *non sequebantur verba*: la situazione rimase sostanzialmente bloccata negli anni successivi. Una soluzione definitiva non fu trovata nemmeno in occasione dei lavori intorno alle leggi (la l. cost. n. 1/1953 e la l. n. 87/19853) che completarono l'organizzazione e resero possibile il funzionamento della Corte costituzionale; ciò a dispetto del fatto che il tema, come si intuisce, fosse stato lambito più e più volte, sia alla Camera che al Senato. Si consolidarono tre posizioni: da un lato, vi era chi intendeva approvare una norma di soppressione esplicita (che non passò); dall'altro, vi era chi sosteneva la permanenza indisturbata ed indiscussa dell'Alta Corte; infine, molti ritenevano, con tracciati argomentativi variegati, che vi fosse spazio per contemplare una "decadenza", un "assorbimento", una "abrogazione per incompatibilità" dell'organo paritetico. Si arrivò, così, al 1956. Come noto, il 23 aprile di quell'anno si tenne la prima udienza pubblica della Corte costituzionale. E da subito, con la tanto anticipata, evocata, citata "entrata in funzione" del nuovo organo di giustizia costituzionale, la questione dell'Alta Corte tornò al centro dell'attenzione.

(b2) Il problema divenne centrale nel dibattito giuspubblicistico, attirando i commenti e gli interventi di alcuni tra i più insigni studiosi del tempo, al punto che un

ancor giovane Giuseppe Guarino lo definì «uno dei problemi più gravi tra quelli affrontati nell'ordinamento italiano dopo la restaurazione del regime democratico»²⁹; Antonio Amorth, invece, e da posizioni opposte, lo considerò «[...] problema [...] di tale importanza che nessun cultore di diritto pubblico può mostrarsene insensibile»³⁰. Si fece notare, per autorevolezza, uno scritto a firma congiunta di Giuseppe Chiarelli, Vezio Crisafulli, Emilio Crosa, Franco Pierandrei, Alfonso Tesaro, Pietro Virga e del già citato Giuseppe Guarino, apparso sulla Rassegna di diritto pubblico nel 1956: in esso si argomentava per la sopravvivenza dell'Alta Corte sulla scorta di tre ordini di argomenti: (a) la non sovrapponibilità delle competenze delle due Corti (e la diversità degli effetti delle loro pronunce); (b) la specialità dell'autonomia siciliana, che, da un punto di vista istituzionale, non poteva che disinnescare la paventata "rottura dell'unità ordinamentale", da molti evocata contro il mantenimento in vita dell'Alta Corte; (c) la equiordinazione, all'altezza costituzionale, dello stesso Statuto siciliano rispetto alla Costituzione e il suo porsi come *lex posterior*, elementi dalla cui combinazione non avrebbe potuto che farsi derivare la necessità di considerare l'Alta Corte espressamente accolta e "salvata" all'interno del complessivo disegno costituzionale. In questo più ampio argomento perdeva, come si vede, significatività il richiamo (da molti operato anche in sede parlamentare) alla settima disposizione transitoria della Costituzione. Se "costituzionalizzazione" avesse dovuto definirsi quella attraversata dallo Statuto, non si sarebbe potuto certo dire che l'operatività dell'Alta Corte potesse farsi rientrare entro il compasso applicativo della norma che prevedeva la transitorietà

delle forme di controllo di costituzionalità previgenti alla Carta, nelle more dell'attuazione della Corte costituzionale.

Pure fra i favorevoli alla permanenza dell'organo si posizionò Aldo Mazzini Sandulli, con un suo breve ma sferzante articolo sul Foro Italiano (sempre del 1956), nel quale si sosteneva addirittura che la questione della compatibilità fra Corte costituzionale ed Alta Corte, seppur sensata in termini politici e «aperta *de lege ferenda*» non avesse alcuna ragione di esser posta in termini di diritto positivo, nonostante «le non rare affermazioni in senso contrario (dovute non sempre a profani, ma sempre sforzatamente motivate)»³¹. Dalle pagine della neonata *Giurisprudenza costituzionale* evidenziò, invece, le criticità di una possibile coesistenza Costantino Mortati³².

Chi, come il già citato Amorth, difendeva il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, sottolineava come in virtù di questo, all'esito di un raffronto fra le competenze dell'organo nazionale e quello speciale-regionale, dovesse pronunciarsi un "assorbimento", più che una "caducazione dell'istituto": dovendosi, quindi, ammettere che la giustizia costituzionale non potesse che essere esercitata dall'unica Corte nazionale *negli stessi modi in cui essa era già ordinata per l'Alta Corte, e nella misura in cui questi fossero, appunto, identici a quanto invece previsto per la Corte costituzionale*, mentre la giurisdizione speciale dell'Alta Corte, non ragguagliabile a quella "assorbita", sarebbe rimasta in piedi, e con essa l'organo giurisdicente.

Anche gli argomenti sfavorevoli al mantenimento della competenza costituzionale dell'Alta Corte, insomma, non puntavano a uno smantellamento dell'organo. Né avrebbero, del resto, potuto farlo, perché essi si

muovevano, com'è inevitabile ed ovvio, nel perimetro ermeneutico del diritto vigente. Detto altrimenti, tutti gli intervenienti nel dibattito tenevano ben fermo un postulato immanente non solo nel loro argomentare, ma nella loro stessa *forma mentis*, dando per scontato che non si potesse dare alcuna soppressione *ex nihilo* dell'Alta Corte, e che una eventuale riconduzione delle sue attribuzioni in punto di vaglio di legittimità delle leggi a quelle della Corte costituzionale avrebbe dovuto configurarsi come esito di una operazione di interpretazione, tutta necessariamente inscritta entro il compasso concettuale e l'armamentario logico del più schietto positivismo³³.

5. Interviene la Corte costituzionale

In questo clima maturò la sentenza n. 38 del 27 febbraio 1957 della Corte costituzionale, che ebbe per estensore Giovanni Cassandro, storico del diritto di formazione e di professione, nutrito di forti influenze crociane.

Secondo una *vulgata*, fu questa sentenza non solo a "dichiarare l'assorbimento" (come recita la nota più volte ricordata in apertura di questo discorso) della competenza dell'Alta Corte in quella della Corte costituzionale, ma anche a segnare il destino dell'organo in quanto tale³⁴. Da una disamina appena approfondita del *decisum*, appare, però, lecito dubitarne.

5.¹ La pronuncia scaturì dal ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio su una legge in materia tributaria. La Regione,

difesa da diversi dei coautori dell'articolo a più mani che si è avuto modo di citare poc'anzi (Pierandrei, Chiarelli, Guarino, Tesauro, Crosa, Virga, oltre che dal regionalista palermitano Camillo Ausiello Orlando³⁵), eccetti l'inammissibilità del ricorso per i seguenti motivi: «1) lo Stato non potrebbe proporre questione di legittimità costituzionale di una legge regionale siciliana davanti a questa Corte, perché per la Sicilia non hanno vigore le norme degli artt. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in relazione all'art. 127 della Costituzione, ma bensì le norme contenute negli artt. 24 a 30 dello Statuto siciliano, che stabiliscono un particolare regime di controllo delle leggi siciliane, articoli che non possono considerarsi abrogati dall'art. 134 della Costituzione e dalle disposizioni transitorie VII e XVI della Costituzione stessa; 2) questa tesi troverebbe conferma nel fatto che le leggi siciliane non sono soggette a quel controllo politico del Governo che si esprime nell'apposizione del visto o nel rinvio all'Assemblea regionale per una seconda deliberazione con maggioranza qualificata, né subiscono il controllo di merito da parte dello Stato in quanto, ai sensi dell'art. 29 dello Statuto siciliano, esse devono essere promulgate e pubblicate decorsi otto giorni dalla comunicazione al Commissario dello Stato se non vi sia stata impugnativa davanti all'Alta Corte per la Regione siciliana». Fu affermato anche che il ricorso fosse irricevibile, come naturale conseguenza del computo dei termini basato sulle norme in materia di Alta Corte, uniche applicabili.

La Corte, nel dare risposta al quesito, mosse da un argomento sistematico, non da un dato normativo positivo. I punti di forza della motivazione sono due: l'unicità della

giurisdizione costituzionale, «esigenza logica prima ancora che necessità giuridica»; la caratteristica di "provvisorietà" dell'assetto statutario del '46, destinata a colorare – secondo il *reasoning* del primo collegio della Consulta – tutta la ricostruzione giuridica della vicenda, al punto da condurre al ribaltamento dell'idea della "costituzionalizzazione" *ut sic* dello Statuto siciliano, evidentissimo in un passaggio della pronuncia che mette conto riportare per la sua significatività:

L'obiezione principale contro questa conclusione e tale che ad essa si riconducono per l'una o per l'altra via tutte le altre, è quella che muove dalla considerazione che la competenza dell'Alta Corte sia protetta dalla natura di legge costituzionale conferita allo Statuto siciliano dalla legge 26 febbraio 1948, n. 2, posteriore nel tempo alla Costituzione; ma non è una obiezione che possa essere accolta. In primo luogo, deve essere osservato che il carattere di legge costituzionale non poteva essere attribuito se non allo Statuto quale era nel momento in cui veniva promulgata la legge di 'costituzionalizzazione', vale a dire modificato in questa parte, nella quale esso contrastava con la sopravvenuta Costituzione, e che veniva lasciata soltanto temporaneamente in vigore dalla ricordata VII disposizione transitoria. In secondo luogo, il primo comma dell'art. 1 di quella legge non affermava se non questo: che lo Statuto siciliano dovesse far parte delle leggi costituzionali della Repubblica 'ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 della Costituzione', cioè al fine di garantire 'forme e condizioni particolari di autonomia', tra le quali non può farsi rientrare la competenza dell'Alta Corte siciliana in materia di giudizi di costituzionalità, necessariamente assorbita nel più ampio sistema posto dalla Costituzione, ispirato alla visione che il legislatore costituente ebbe delle autonomie regionali, saldamente ancorate all'unità e all'indivisibilità dello Stato.

La VII disposizione transitoria, quindi, si noterà incidentalmente, non rappresentava, in questo ragionare, il puntello prin-

cipale per pronunciare la caducazione, o l'assorbimento della competenza dell'Alta Corte sulla costituzionalità delle leggi, ma un semplice corollario, un rafforzativo della tesi centrale.

E non si trova traccia, nella pronuncia, di alcuna affermazione relativa alla permanenza dell'Alta Corte; men che meno si sfiora il tema della giurisdizione speciale sulle accuse, evidentemente estranea alla *res iudicanda*.

5.2 Ma, allora, se non verso una stringente, aritmetica conclusione sulla non sopravvivenza dell'organo italo-siciliano, dove conduceva la tesi sposata dalla Corte costituzionale, appunto? Semplicemente all'affermazione di un assioma che, di per sé, non era affatto nuovo nel dibattito, che riceveva ora, è vero, un avallo di cui non si sarebbe potuto non tenere conto, ma che, comunque, di per sé sola non era affatto sufficiente a chiudere la controversia: l'assorbimento *ipso iure* della competenza dell'Alta Corte per incompatibilità con la Costituzione.

L'idea che potesse darsi un passaggio automatico fra dichiarazione, comunque concepita, di incompatibilità delle competenze costituzionali dell'Alta Corte siciliana ("assorbimento", caducazione, perfino abrogazione implicita) alla estinzione dell'organo stesso era stata, del resto, una costante dei dibattiti parlamentari svoltisi negli anni precedenti: ma si trattava di discorsi svolti sul filo dell'ambiguità, perché, seppur condotti in apparente ossequio a una logica strettamente giuridica, sfumavano in realtà (volutamente, sul piano politico) una aporia che i costituzionalisti, dal

canto loro, come si è già detto, non avevano mancato di ben cogliere: quel *post hoc, ergo propter hoc* istituito nel rapporto fra venir meno delle competenze (o meglio ancora, di alcune delle competenze) del collegio e venir meno del collegio in quanto ente era, in realtà, un salto logico non consentito. Un salto che non si poteva dare entro i confini mentali dell'ermeneutica del diritto positivo. «Arditezza», l'aveva definita, più volte e senza mezzi termini (anche se con elegante *understatement*), Sandulli, nel suo già ricordato articolo del '56.

Di per sé, quindi, non fu la sentenza n. 38 del 1957 a provocare l'estinzione dell'Alta Corte. Né poteva provocarla.

Cosa, allora? E in che modo?

6. Epilogo. Spontaneità e costituzione rigida: un'ipotesi

La chiusura della vicenda sopravvenne di là a poco. La sentenza n. 38 ebbe bensì un suo ruolo, ma non per i suoi effetti giuridici, quanto piuttosto per la sua efficacia come spunto argomentativo in una dialettica che si spostò, ora, dalle sedi giurisdizionali a quelle politiche, anzi, per meglio dire, alle più alte sedi di composizione degli equilibri della forma di governo.

Tre componenti dell'Alta Corte erano stati nominati giudici costituzionali e il collegio italo-siciliano si trovava, di conseguenza, nella impossibilità di operare. Il 22 marzo 1957 era stata annunciata la convocazione del Parlamento in seduta comune, da tenersi il successivo 4 aprile, per la nomina di un membro effettivo e di un membro supplente, di spettanza delle assemblee legislative nazionali.

Ma il 3 aprile – appena un giorno prima dell'apertura delle votazioni – la presidenza della Camera comunicò che «il Presidente della Camera, on. Leone, ha ricevuto i giudici della Corte costituzionale Azzariti, Perassi, Bracci, Cassandro, i quali a nome della Corte costituzionale hanno espresso la preoccupazione che con la elezione dei giudici dell'Alta Corte siciliana potesse delinearsi un conflitto di eccezionale pregiudizio per le istituzioni dello Stato».

Questa viva preoccupazione era, evidentemente, condivisa dal presidente della Repubblica, Gronchi, al punto da spingerlo a inviare un messaggio formale al presidente della Camera. L'importanza di questo messaggio non può essere sottaciuta. È qui, infatti, che va ricercato l'atto (privo di alcuna valenza cogente, com'è evidente) nel quale si manifestò l'impulso decisivo per la soluzione del problema dell'Alta Corte. In sostanza, il Capo dello Stato chiese – e ottenne – che la seduta per le nomine fosse cancellata e il rinnovo del *plenum* dell'Alta Corte rinviato a data da destinarsi.

Lo scritto a firma di Gronchi spicca per l'assoluta lucidità ed esattezza con cui, in esso, venivano squadernate tutte le criticità della situazione. Innanzitutto, il presidente della Repubblica si rendeva perfettamente conto di come, in realtà, la sentenza n. 38 di per sé non risolvesse nulla, perché, non avendo – appunto – inciso sull'esistenza dell'Alta Corte, esponeva anzi l'ordinamento al rischio di prese di posizione divergenti fra i due collegi (nonostante le felpate certezze pur nelle stesse righe espresse riguardo al *fairplay* dei giudici...). Peraltro, la missiva mostrava di aver perfettamente inteso l'autentico tenore delle statuizioni della Consulta, notando che «Questa si è limitata ad affermare la competenza a deci-

dere – quale unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni o delle regioni fra loro – su ogni controversia tra lo Stato e la regione avente per oggetto tanto le questioni di legittimità costituzionale di leggi e regolamenti statali e regionali, quanto i conflitti di attribuzione tra lo Stato e la Regione in parola». Rispetto a ciò, secondo il Capo dello Stato, non veniva meno, ma anzi si poneva in maggiore risalto il tema delle residue competenze giurisdizionali penali dell'Alta Corte, con tutte le loro peculiarità, che postulavano una scelta molto netta.

Secondo Gronchi, l'unica soluzione "a regime" avrebbe potuto risiedere in una complessiva riforma che ponesse mano a un ridisegno armonico del sistema, differenziando le competenze dell'Alta Corte da quelle della Corte costituzionale e coordinandole reciprocamente. La presentazione di due disegni di legge (a firma, rispettivamente, degli onn. Li Causi e Aldisio), avvenuta poco prima alla Camera, offriva il destro per la richiesta del presidente di una "moratoria" nel nominare i giudici dell'Alta Corte.

Già si è detto che le cose andarono, nell'immediato, secondo quanto auspicato dal Quirinale. Nel corso di quella legislatura, però, i due progetti di legge che avevano rappresentato il *casus belli* per congelare le nomine dei componenti mancanti dell'Alta Corte si arenarono in Commissione. Riproposti nella legislatura successiva, non ebbero miglior fortuna (anzi, furono lasciati cadere in modo ancor più evidente). E il tema delle nomine da farsi all'organo (un tempo) di giustizia costituzionale dell'autonomia siciliana non venne più risollevato.

6.1 Si trattò di un mero espediente politico, di un sotterfugio protratto nel tempo con abile estenuazione, fino a far scomparire il tema dalla discussione? O di un fatto rilevante per l'ordinamento giuridico? La risposta non può che essere la seconda, e non solo per il livello al quale si era trovato questo punto di equilibrio e per il grado di consapevolezza di tutti i soggetti coinvolti, che induce ad escludere la possibilità di ridurre il tutto ad un qualsiasi caso fortuito o fortunato stratagemma. Il punto principale è non solo e non tanto che l'Alta Corte cessò *per sempre* di operare, ma che intorno a questa estinzione si creò un consenso degli attori del quadro istituzionale e costituzionale. Un consenso operante, appunto, nel senso di ritenere soppressa la Corte; di agire "come se" soppressione vi fosse stata. Si trattava, quindi, di un consenso volto a consolidare un effetto non solo fattizio, ma giuridico, anzi giuridico in quanto fattizio. In altre parole, del coagularsi di una *opinio iuris* intorno a un comportamento munito di stabilità nel tempo. Certo, su questo meccanismo si inserirono le rappresentazioni positivistiche (l'attribuzione alla sentenza della Corte costituzionale dell'effetto conseguito, in realtà, alla mancata reintegrazione del *plenum* del collegio; la feticizzazione della VII disposizione transitoria della Costituzione, vista come aggancio normativo utile a dare ragione di una dinamica altrimenti non normalizzabile nel circuito interpretativo-applicativo).

Impiegando una categoria che è stata studiata per descrivere il sorgere di istituti e perfino di organi in via di fatto e in assenza di qualsiasi impulso normativo positivo, si dirà che la soppressione dell'Alta Corte avvenne in via *spontanea*³⁶. Rispetto a questa conclusione, non deve sorpren-

dere che si levasse qualche voce distonica: d'altronde, non si può mettere in dubbio la nascita spontanea, all'indomani della promulgazione della Carta carlalbertina, della figura del presidente del Consiglio dei ministri, dello stesso Consiglio, della fiducia parlamentare, solo perché, decenni dopo, apparve un articolo (pur importante nel dibattito coevo) che, con lo slogan "*Torniamo allo statuto!*" sembrava vagheggiare l'esistenza di uno stato primigenio del costituzionalismo subalpino e poi italiano nel quale si desse reale esistenza alla cosiddetta "monarchia costituzionale pura", vissuta solo sulla carta³⁷. Allo stesso modo, il fatto che anche in anni recenti diversi esponenti politici isolani abbiano fatto ricorso, in vari contesti, all'argomento della "*renovatio*" dell'Alta Corte, dimostra, semmai, che anche per i fautori del ritorno al collegio italo-siculo è necessario un impulso potestativo, positivo, perché questa "risorgenza" venga portata ad effetto.

La vicenda dell'Alta Corte, insomma, conferma che esiste uno spazio insopprimibile per il formante non positivo del diritto, e finanche del diritto costituzionale. Esiste una dimensione – la spontaneità, appunto – che si traduce in norme (consuetudinarie) che non vivono soltanto nell'esiguo spazio consegnato dalla tradizione ottocentesca alle fonti-fatto, ma si rivelano in grado non di sovvertire, ma di oltrepassare il quadro delle fonti costruito in modo chiuso, rigido e formale. A riprova, ove ve ne fosse bisogno, che la vita del diritto non si lascia ingabbiare da alcuno schematismo, nemmeno il più raffinato, nemmeno il più complesso, aperto, "plurale"; perché, rammentando la lezione istituzionalista e la riflessione sull'*esperienza giuridica*, il pluralismo appartiene, ontologicamente, agli

ordinamenti e alle istituzioni, e non a dei costrutti dogmatici³⁸.

¹ <https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2020-10/Statuto_o.pdf>, novembre 2025.

² Per una trattazione del tema che costituisce ancor oggi un classico contemporaneo e un termine di confronto, si può far riferimento a C. Marshall, *Constitutional conventions*, Oxford, Oxford University Press, 1987. Il lavoro, con profonde radicazioni nel pensiero di A.V. Dicey, esplora il significato delle "conventions" soprattutto in opposizione all'idea di "law" e ne analizza il ruolo nel dare corpo agli equilibri della forma di governo.

³ L'affermazione non è, chiaramente, incontrovertibile. Essa parte, tuttavia, dall'assunto storicamente determinato per cui, sia pur in un quadro pluralistico, l'interpretazione del giudice, in un sistema problematicamente "esploso" come quello post-moderno (con Paolo Grossi), ma comunque (ancora) caratterizzato da una cifra normativistica, l'interpretazione del giudice sia (tuttora prevalentemente, e su un piano chiaramente fenomenologico, non certo di necessità teorica) "interpretazione per l'applicazione... di un voluto normativo", come sinteticamente affermato di recente da illustre dottrina («[...] A ben vedere, che quella del giudice sia interpretazione per l'applicazione è cosa ormai nota e acquisita alla consapevolezza del pensiero giuridico. Molto meno lo è che la stessa legislazione sia legislazione per l'interpretazione e – quindi – per l'applicazione [...] la legislato e la iurisdictio sono elementi di un processo di decisione sociale che – pur nelle differenze funzionali delle due attività – possiede una

sua unitarietà, sicché può produrre risultati apprezzabili solo a condizione che chi sta a monte non dimentichi che quanto fa è destinato a ripercuotersi a valle, e che chi sta a valle non dimentichi che quanto fa lo fa perché a monte esiste un voluto legislativo da condurre ad effetto», così, discorsivamente ed efficacemente, M. Luciani in *Teoria e dottrina delle fonti in Alessandro Giuliani*, in «ApertaContrada», 2010 <www.apertacontrada.it>, novembre 2025.

⁴ Il tema non può che riportare alla mente le riflessioni di P. Grossi, almeno in *La formazione del giurista e l'esigenza di un odierno ripensamento metodologico*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. 32, 2003, pp. 25 ss.

⁵ Il rimando è d'obbligo, per una contestualizzazione più ampia, a A. Romano (a cura di), *"De curia semel in anno facienda". L'esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo*, Atti del convegno internazionale di studi di Palermo, 4-6 febbraio 1999, Milano, Giuffrè, 2002; A. Romano, *En los albores del constitucionalismo europeo: la Carta siciliana de 1812*, in «Anuario de Historia del Derecho español», 1/1997, pp. 777 ss.

⁶ Sul tema, v. l'importante contributo di C.R. Ricotti, *Il costituzionalismo britannico nel Mediterraneo fra rivoluzione e restaurazione (1794-1818)*, Milano, Giuffrè, 2005; con centratura sul "mito" della Costituzione del '12 nella Sicilia ottocentesca, D. Novarese, *La complessa eredità ideologica della stagione costituzionale del 1812 nel pensiero politico siciliano fra Ottocento e Novecento*, in C. Armao, M. Saija (a cura di), *Settant'anni di autonomia sicilia-*

na 1946-2016, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016, pp. 111 ss.; A. Romano (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea fra la fine del 700 e la prima metà dell'800*, Atti del seminario in memoria di Francisco Tomás y Valiente, Messina 14-16 novembre 1996, Milano, Giuffrè, 1998.

⁷ Il primo atto del riconvocato (dal governo provvisorio) Parlamento siciliano del luglio 1820 fu proprio il richiamo in vita della costituzione del 1812; l'insurrezione isolana, insieme con quella spagnola (che rappresentava una ispirazione politica più immediata per la parte "ultra Faro" del regno) diede la stura ai moti continentali, che però si orientarono, come noto, sul costituzionalismo di Cadice. V.M.R. Corciulo, *Una rivoluzione per la Costituzione. Agli albori del Risorgimento meridionale (1820-'21)*, Roma, Sapienza ed., 2017 n. ed.

⁸ A. Sciortino, *La Costituzione siciliana del 1812 come snodo tra vecchio e nuovo costituzionalismo*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, Aracne, V. 5., 2013, pp. 925 ss.

⁹ Per una panoramica più generale, si v. M. Canci, R. Scaglione Gucione (a cura di), *150° anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia*, Atti del convegno di Palermo, 25-26 marzo 1998, in *Archivio Storico Siciliano*, Serie IV, vol. XXV, Palermo 1999.

¹⁰ D. Novarese, *Federalismo e regionalismo nel dibattito siciliano degli anni 1848-61*, in A. Trova, G. Zichi (a cura di), *Cattaneo e Garibaldi: federalismo e Mezzogiorno*, Roma, Carocci, 2004, pp. 71 ss.

¹¹ Cfr., su quest'aspetto, M. Morello, *Per la storia delle costituzioni si-*

ciliane. *Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, in «Studi urbinati di scienze politiche, giuridiche ed economiche», 3/2006, pp. 309 ss.

¹² S. Lupo, *Sicilianismo, Separatismo, Autonomismo*, in Armao, Saija (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit., pp. 59 ss.; G. Astuto, *Le origini dello Statuto siciliano*, in *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit., pp. 161 ss.

¹³ M. Saija, *Alle origini del concetto di autonomia*, in *Settant'anni di autonomia siciliana*, cit., p. 15. Datato e ovviamente assai influenzato dalla vicenda e dalle vedute dell'A., ma importante come documento storico, E. La Loggia, *Sintesi storica della questione siciliana*, Palermo, Mori, 1955.

¹⁴ D. Novarese, *La tradizione "inventata". La costruzione dell'ideologia parlamentare in Sicilia fra XVI e XIX secolo*, Milano, Giuffrè, 2011.

¹⁵ Cfr., specialmente, e ancora, D. Novarese, *Assemblee parlamentari e potere costituyente in Sicilia (1812-1828)*, in *De curia semel cit.*, 2002, pp. 129 ss.

¹⁶ Ne dà notizia M. Battaglini in *Alta Corte per la Regione siciliana*, Padova, Cedam, 1960, pp. 8-9.

¹⁷ Qui, per vero, convivono due tipologie di impulso. Il meccanismo ordinario, e assolutamente peculiare di questo tipo di giudizio, tanto che tradizionalmente ve ne si coglie uno dei principali tratti individualizzanti nell'ordinamento, prevede che sia la stessa presentazione del conto a costituire in giudizio l'agente contabile. Accanto a questa modalità di introduzione del giudizio, e nei casi in cui, per diverse vie, l'agente "sfugga" a quest'obbligo, sin dalla l. 800/1862 si prevedeva che la vicenda processuale potesse essere attivata su ricorso del P.M.

¹⁸ Ne dà notizia G. Guarino, in *Corte costituzionale ed Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, Cedam, vol. 2, 1957, p. 687.

¹⁹ Cons. St., Ad. Plen., n. 20/1955, in

Il Consiglio di Stato, 1955, p. 1309. L'alto consesso amministrativo dava atto di come fra giudici ordinari di merito, specie isolani, vi fossero state delle pronunce di segno contrario.

²⁰ *Atti della Consulta nazionale* – Commissioni riunite – dal 5 novembre 1945 al 10 maggio 1946, seduta del 7 maggio 1946, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1946, pp. 470 ss.

²¹ Come è evidente dalla disamina degli Atti dell'Assemblea costituente: si veda, ad esempio, la relazione svolta dall'on. Cevo-lotto in Assemblea plenaria sui lavori della Sottocommissione per gli Statuti regionali, presieduta dall'on. Perassi. *Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria*, seduta del 31 gennaio 1948, pp. 4282 ss., ora disponibili on-line in <https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed374/sed374.nc.pdf>, novembre 2025.

²² Tutto il dibattito è ben ricostruito in Battaglini, *Alta Corte cit.*, pp. 15 ss.

²³ Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione alla Assemblea costituente*, Roma, 1946, vol. II, p. 15.

²⁴ *Atti dell'Assemblea costituente cit.*, 31 dicembre 1948, pp. 4339 ss.

²⁵ I provvedimenti presidenziali citati datano dal 21 gennaio e dal 31 maggio 1948 e furono duplici poiché intervennero, sulle prime nomine, alcune rinunce. Fu costituita una segreteria dell'Alta Corte e le funzioni di cancelleria vennero esercitate dalla Cancelleria della Corte di cassazione (cfr. ACS, fondo *Alta Corte per la Regione siciliana 1948-1968*); le norme del D. L.c.p.s. n. 942/1947 in materia di organizzazione e funzionamento dell'Alta Corte evidenziano chiaramente il legame strutturale fra il Collegio italo-siciliano e la Suprema Corte: elemento che, insieme con la collocazione topografica delle

norme statutarie in materia di Alta Corte fra quelle dedicate alla giurisdizione, fornisce spunti di interesse per alimentare una riflessione sulla rappresentazione "giurisdizionale" dell'A.C., differentemente da quanto, invece, veniva chiaramente detto in Costituente della erigenda Corte costituzionale, organo che fu veementemente detto rappresentare una "strana mischianza" e "ridicola invenzione" da vecchi liberali democratici come F.S. Nitti, ma anche più pacatamente attaccato da V. E. Orlando, e del quale – non meno efficacemente, quanto a questo – fu chiaramente affermata la collocazione al di fuori del fenomeno della giurisdizione da giuristi-costituenti del calibro di Calamandrei. In generale, da parte dei componenti dell'Assemblea, vi era consapevolezza della irriducibilità del sindacato accentrato di costituzionalità alla giurisdizione, come sintetizza A. Cerri nel suo notissimo *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008⁵, pp. 32 ss. (ma v. tutto il cap. 1), e riporta, da ultimo, G. Vasino, in un suo recente e interessante contributo su *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 13 ss.

²⁶ Più ampiamente, ancora, M. Battaglini, *Alta Corte cit.*, pp. 25 ss.

²⁷ Camera dei deputati, I legislatura, seduta del 28 luglio 1948, p. 1442.

²⁸ Senato della Repubblica, I legislatura, seduta del 15 dicembre 1948, p. 4464.

²⁹ Guarino, *Corte costituzionale cit.*, p. 683.

³⁰ A. Amorth, *L'assorbimento della competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana da parte della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, poi in *Scritti giuridici*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1529 ss.

³¹ A. M. Sandulli, *Sulla discriminazione delle competenze tra Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana*, in «Foro italiano», IV, 1956, pp. 49 ss.

³² C. Mortati, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, pp. 1243 ss.; in precedenza, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi costituzionali*, in «Foro padano», 1949.

³³ Per una più compiuta ricostruzione della *querelle* dottrinale, e limitandosi ai contributi di taglio più specifico, si v. anche V. Gueli, *Caratteri e limiti della giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana*, in «Foro It.», I, 1949, pp. 115 ss.; B. Biondi, *Assorbimento dell'Alta Corte per la Sicilia nella Corte costituzionale*, in «Foro It.», IV, 1956, p. 265; C. Esposito, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana*, *ivi*, p. 1232.

³⁴ Così, ad esempio, M. Battaglini, che in *Alta Corte cit.*, p. 65, afferma che «il problema dei rapporti tra Corte costituzionale e Alta Corte ha trovato la sua soluzione diretta in una sentenza della Corte costituzionale del 27 febbraio 19579 e che sottolinea «l'importanza decisiva di questa sentenza».

³⁵ Che si era anch'egli esercitato nel dibattito, ovviamente da posizioni favorevoli all'autonomia siciliana: C. Ausiello Orlando, *Problemi della giustizia costituzionale e altri studi*, Milano, Giuffrè, 1957.

³⁶ Sulla categoria della "spontaneità" come fenomeno rilevante nel costituzionalismo moderno pur in presenza di Carte costituzionali scritte, si rimanda a R. Ferrari Zumbini in *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, e *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016 (n. ed. 2019).

³⁷ Il riferimento è, naturalmente, al notissimo scritto di S. Sonnino di identico titolo, apparso su *Nuova antologia* il 1° gennaio 1897.

³⁸ Al proposito, si ricorda la recente riedizione degli *Studi sull'esperienza giuridica* di G. Capograssi, a cura di V. Omaggio, Napoli, Edi-

toriale scientifica, 2023. Del pari interessante la riproposta ad un pubblico ampio di diversi classici dell'istituzionalismo (da M. Hauriou a S. Romano) che da diversi anni si conduce per la collana "Ius" dell'editore Quodlibet.

**LA INASPETTATA CRISTALLIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SINDACATO COSTITUZIONALE DELLE LEGGI
SICILIANE PREVISTA DALLO STATUTO SPECIALE IN UNA DISCUTIBILE SENTENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE**

(NOTA A CORTE COST. SENT. N. 314 DEL 2003)

di Francesco Teresi*

1 Della recente sentenza n. 314 del 2003, che qui si commenta, va certamente apprezzato il suo sottile virtuosismo nell'argomentare il mantenimento del sistema di sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale e dei principi fondamentali di riforme economico-sociali quali limiti alla potestà legislativa regionale, sostenuto alla stregua dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

Sull'art. 10 da tempo vado sostenendo la sua palese incostituzionalità alla stregua dell'art. 138 Cost., suffragata soprattutto dal fatto che esso permette un'adeguamento "a piacimento" (delle Regioni interessate), eventuale e informale di statuti speciali, aventi il rango di leggi costituzionali, alle disposizioni della l. cost. n. 3, "per le parti in cui prevedono *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite" (il corsivo è nostro).

In ogni caso si tratta di una disposizione, che, per la sua estrema elasticità, si presta ad applicazioni le più eterogenee e discutibili, come sta a dimostrare la sentenza che si annota sia per quanto riguarda il controllo delle leggi siciliane e sia relativamente al limite delle riforme economico-sociali.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, non mi pare che sia da considerare una "forma di autonomia più ampia" la conservazione del limite in parola, soppresso per le altre Regioni dalla novella costituzionale citata, se non piuttosto e addirittura una "forma" di retrocessione delle autonomie speciali al rango di regioni meno che ordinarie.

Ma sul punto basta questa annotazione.

Piuttosto mi preme ritornare sul sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e sulle argomentazioni che la Corte utilizza per conservare le disposizioni dettate al riguardo dallo Statuto speciale.

2. Larga parte della sentenza è dedicata all'esame di tale problema, attraverso una disamina alquanto articolata, che parte proprio dall'interpretazione dell'art. 10, considerato come disposto "che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui...il nuovo art. 127, anche alle Regioni a statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", facendo rientrare tra le "forme di autonomia, "anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale".

Concordo su questa ultima asserzione, mentre mi sembra una "voce dal sen fugita" l'affermazione secondo cui l'art. 10 "imponga" l'applicazione delle sue disposizioni alle Regioni speciali, risultando evidente come esso rimetta alla discrezionalità di quelle regioni l'adeguamento "informale" dei propri statuti alla novella costituzionale e alla altrettanto discrezionale, ma definitiva e assorbente, valutazione della Corte la scelta se le "innovazioni" introdotte a beneficio delle Regioni ordinarie siano o meno "introducibili" in quelle speciali.

E a dimostrazione di questo ultimo assunto sta proprio la sentenza che si annota, che mentre propende per un "adeguamento" obbligatorio, così come ritenuto "a partire dalle ordinanze n. 65 e n. 377 e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002" relativamente alla estensione del controllo di cui all'art. 127 alle "altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)" (punto 3 del considerato in diritto), ne esclude l'estensione alla Sicilia, con argomentazioni, come si vedrà, sottili certamente, come si è già rilevato, ma sostanzialmente elusive del reale problema se la scelta del mantenimento del controllo previsto dallo Statuto siciliano per le leggi regionali sia già una forma più ampia di autonomia rispetto a quella prevista oggi per le regioni ordinarie .

La Corte preferisce, invece, ...arrampicarsi sugli specchi, attraverso uno "slalom", che partendo dal disposto dell'art. 10 via via si avventura alla ricerca di un criterio che tende a "salvare", almeno per il momento, il vecchio sistema

sindacatorio delle leggi siciliane.

Quanto all'art. 10, la Corte intravede in esso una disposizione che "configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione", rapporto che la Corte qualifica come "rapporto di preferenza", "nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie". E su ciò *nulla quaestio*, essendo di palmare evidenza come quest'aspetto costituisca la *ratio* della disposizione costituzionale *de qua*.

Ma la Corte continua, considerando come "condizione... dell'operatività di tale rapporto tra fonti" che "il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, *secondo una scala omogenea di grandezza*" (il corsivo è nostro).

Ecco il criterio: l'omogeneità delle disposizioni da comparare.

Tale condizione si è verificata e quindi, secondo la Corte, "la comparazione è risultata possibile...nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali previste da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione", ritenuto questo ultimo "rispondente ad una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali" in modo analogo alla disposizione di cui al previgente art. 127 Cost.

E qui la Corte si dilunga sulla confrontabilità dei due procedimenti (preventivo e successivo), "sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale", "stante l'ingerenza che l'uno (*quello preventivo*) consentiva al Governo di esercitare, nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude", configurandosi quest'ultimo come "totalmente esterno" a quel procedimento, che ormai "si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo", le quali ora "possono tradursi esclusivamente... in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza", di fronte alla Corte costituzionale".

Non confrontabile, invece, con il nuovo art. 127 Cost. è, a giudizio della Corte, il sistema di controllo delle leggi siciliane così come previsto dallo Statuto speciale del 1946: il caso della Regione siciliana è un caso "a parte".

E a questo punto, a dimostrazione della "eccentricità" del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane, si richiamano le disposizioni statutarie di cui agli artt. 28 e 29, rilevandosi la singolarità di esse relativamente al procedimento di impugnazione di quelle leggi "rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001", e mettendo in evidenza il suo carattere preventivo, in quanto anteriore alla promulgazione e pubblicazione, "pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto, nonché l'assenza del rinvio alla Assemblea legislativa, il suo "svolgersi in termini particolarmente brevi" e il fatto di essere promosso "da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato" (così il punto 3.2. del considerato in diritto).

Ma tutto questo, come riconosce la stessa Corte, è durato lo "spazio di un mattino", in quanto fortemente ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, oltre a procedere, in nome del principio della unicità della giurisdizione costituzionale, all'assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto all'Alta Corte, ha considerato meramente ordinatorio il termine di venti giorni fissato per la decisione della Corte dall'art. 29 dello Statuto e ha declassato in facoltà della Regione il potere presidenziale di promulgazione e pubblicazione della legge impugnata pur previsto dallo stesso art. 29 esercitabile "decorsi trenta giorni dall'impugnazione "senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte della *Corte costituzionale* sentenza di annullamento".

La conseguenza di tale declassamento, come è noto e come ricorda la Corte nella sentenza annotata, ha portato da un lato ad addossare sugli organi della Regione eventuali responsabilità (non solo politiche) discendenti da successive decisioni della Corte dichiaranti la illegittimità costituzionale della legge impugnata e dall'altro alla prassi della "promulgazione e pubblicazione parziali" della stessa legge, depurata, però, dalle disposizioni legislative impugnate con l'espressa indicazione in calce alle stesse della pendenza nei loro confronti del giudizio di costituzionalità; e ciò, come sottolinea la Corte, nel duplice intento "di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno

per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale".

Ma come ricorda la Corte, tale prassi, ritenuta giustamente "anomala", suscitò la reazione della stessa Corte: essa "sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, ha considerato che le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non incostituzionalità che le avesse riguardate", con la conseguenza che "in presenza della promulgazione parziale", la Corte "ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere", e ciò "anche nella ipotesi frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità".

Questa è la ricostruzione dell'intera vicenda del sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e dei suoi sviluppi operata dalla Corte, laddove è facile rilevare come del sistema originario previsto dallo Statuto ben poco è rimasto se non il procedimento speciale - anch'esso, come si è visto, profondamente rivisitato *in peius* - giustificato, a dire della Corte, dalle "particolari forme e condizioni di autonomia" riconosciute alla Sicilia, che, sempre secondo la Corte, giustificerebbero anche la previsione di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità, quale è il Commissario dello Stato.

Ma come è noto lo stesso Commissario dello Stato, considerato, nonostante la sua nomina governativa, come organo *super partes*, imparziale, ha pure subito la scure della Corte costituzionale relativamente al potere di impugnativa "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto" allo Statuto speciale "ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione" (art. 25 Statuto).

La caducazione di tale potere veniva rinvenuto nel principio di unità della giurisdizione costituzionale "stante il nesso indissolubile" evidenziato dagli artt. 27 e 30 st. "tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana".

E in quella sede proprio la figura del Commissario dello Stato veniva ridimensionata rispetto a quella originaria, quando "nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano... in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del 'patto di autonomia' tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale", mentre una tale configurazione non trova più giustificazione "nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari".

Emanuele Rossi da tali affermazioni ha tratto la conseguenza di riconsiderare il ruolo del Commissario dello Stato, da "organo imparziale in difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico" e *super partes* rispetto allo Stato e alla Regione, ad organo assimilabile "al modello di commissario del governo previsto per le altre regioni".

Osservazione questa ultima corroborata dalla esperienza, se è vero come è vero che il Commissario si è gradualmente "deformato" "in organo sempre più dipendente dal Governo dello Stato", ponendosi, "al pari degli altri rappresentanti del Governo nei capoluoghi regionali, quale mera *longa manus* del Governo".

Se così è, ha ragione Emanuele Rossi nel ritenere "maggiormente idonea a garantire la stessa autonomia della Regione" la valutazione effettuata dal Governo, e non quella del Commissario dello Stato, circa la sollevazione del ricorso nei confronti delle leggi regionali, avendo la delibera di tale organo il "valore di scelta di politica istituzionale". Il che è bene espresso dalla Corte quando ha richiesto che "i termini del ricorso (statale) siano tutti espressi e contenuti, sebbene sinteticamente, nella delibera del Consiglio dei ministri" con l'obiettivo di salvaguardare "un'esigenza non di natura formale ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale".

Ora da quanto si è detto è ancora possibile considerare il sistema di impugnazione delle delibere legislative siciliane come una "peculiarità" dell'autonomia regionale speciale, non confrontabile con il nuovo art. 127 Cost.?

Tale sistema sarebbe veramente un caso "a parte" qualora avesse funzionato e funzionasse secondo gli originari

disposti statutarî, con la sola epurazione dell'Alta Corte in evidente contrapposizione alla Corte costituzionale in nome del principio della unitarietà della giurisdizione costituzionale proprio di un ordinamento unitario anche se policentrico.

Ma la realtà è stata ed è un'altra, come è del resto ben presente alla Corte costituzionale: è un sistema che è stato stravolto dalle fondamenta soprattutto a seguito di interventi demolitori della Corte e la cui conservazione non può giustificarsi alla luce di un criterio, meramente formale e formalistico, che vuole che la comparazione tra le fonti statutarie e l'art. 127 Cost. avvenga "secondo una scala omogenea di grandezze".

Le fonti statutarie sono state "riscritte" in termini, a nostro avviso, restrittivi, anziché ampliativi, dell'autonomia siciliana e quindi il criterio di comparazione non può che essere quello della maggiore o minore autonomia che l'applicazione dell'art. 127 apporta alla Regione siciliana in raffronto al sistema previsto dallo Statuto speciale.

La risposta a nostro avviso è scontata ed è per l'estensione anche alla Sicilia del novellato art. 127 Cost., anche se integrato, se si vuole e come pare lo voglia la Regione almeno a quanto si deduce da alcuni progetti di legge di revisione statutaria attualmente in cantiere, con la conservazione del Commissario dello Stato, quale organo "speciale" preposto alla impugnazione delle leggi regionali siciliane.

3. Ma ciò nonostante la Corte ha deciso in termini esattamente opposti, richiamando a sostegno del suo assunto l'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (contenente "disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"), il quale al suo secondo comma, nel dare attuazione - tra le altre - alla disposizione di cui all'art. 127 Cost., fa salva ("ferma restando") "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana".

Si è discusso sull'ambito di espansione della disposizione suddetta, se riferibile a tutto il procedimento di controllo oppure no e se a tutti i passaggi di questo oppure no e soprattutto della coerenza di tale disposto con i parametri costituzionali e in particolare con l'art. 10 della l. cost. n. 3, di cui esso rappresenta attuazione.

Tutto ciò in rapporto all'assunto, affermato dalla Corte in più occasioni, secondo cui "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale...si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia", e pervenendosi alla conclusione che "il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost." e che di conseguenza l'art. 9 della legge n. 131 è incostituzionale, "almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001".

Ma tutto questo ormai rimane una mera prospettazione dottrinarîa.

La Corte con la sentenza in epigrafe non solo ha fatto salvo il sistema sindacatorio delle leggi siciliane previsto dalla Statuto, ma ha anche implicitamente assolto - si spera per il momento - da possibili vizi di incostituzionalità l'art. 9 della legge n. 131 una volta che lo ha richiamato a conforto della sua decisione.

* P.o. di diritto costituzionale nell'Università di Palermo

TERESI, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane: prime osservazioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, 886 s. e in *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, relazione tenuta al Convegno su "Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo", Messina 18-19 ottobre 2002, i cui atti sono in corso di pubblicazione e destinata agli Studi in memoria di Franco Ledda.

Le ordinanze nn. 65 e 377 del 2002, sono in *Giur. cost.*, 2002, 678 ss. e 2814 ss. e le sentenze n. 408 e 533 sono *ivi*, 2957 e 4370.

Come è noto una autorevole dottrina (V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 654) aveva ritenuto che il termine di cui all'art. 29 st. fosse perentorio e che di conseguenza avesse il significato di silenzio-assenso la mancata decisione della Corte nei termini stabiliti, con inibizione alla stessa di decidere successivamente su ricorso del Commissario dello Stato. A tale conclusione era stata fatta propria dal parere *pro veritate* alla Presidenza della Regione siciliana da C.AUSIELLO ORLANDO, A. DEDIN, N. GAETA, G. GUARINO, P. VIRGA, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi siciliane in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1961, 305 ss. Tesi non accolta dalla Corte in sue numerose sentenze a partire

dalla sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, 463 ss., seguita dalle sentt. nn. 9 del 1958, *ivi*, 1958, 68 ss e 31 del 1961, *ivi*, 1961, 581 ss., con nota di V.CRISAFULLI, *Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane*

Stante che, secondo la Corte (sent. n. 31 del 1961, *cit.*), "la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenuti".

Sul Commissario dello Stato v. per tutti P. VIRGA, *Commissario del governo*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 856 e R. ZACCARIA, *Il commissario di governo*, in *Regioni ed organizzazione amministrativa*, Firenze, 1971, 75. .

Corte cost. sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.* 1957, 463.

Corte cost. sent. n. 545 del 1989, in *Giur. cost.*, 1989, I, 2511.

Corte cost. sent. n. 545 del 1989, *cit.*, punto 2 del considerato in diritto.

E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1980, 183.

Così P.VIRGA, *Commissario del governo*, *cit.*, 856

In questo senso noi stessi nella voce *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 410, nonché: G. VERMIGLIO, *Commissario di Governo nella Regione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, VII, 1 ss.; A.CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1988, 430 ss.

E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'art. 127 della Costituzione*, Relazione al Seminario di studi su "La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione", i cui atti sono in corso di stampa.

Così G.CARDACI, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano: la recente evoluzione della problematica nelle norme emanate nel 1975 e negli schemi in itinere*, Quaderni dell'ARS n. 18, Pel ermo, 1983, 147.

In questo senso e per ulteriori riferimenti v. il nostro *Aspetti più rilevanti dello stato di vigenza della "specialità" dell'autonomia regionale siciliana*, in *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, a cura di G.Mor, Udine, 1988, 134.

Così A.RUGGERI e A.SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 326. Nel senso che tale organo, per la sua natura garantistica, sia sottratto in quanto tale "alla pedissequa osservanza dell'indirizzo politico contingente", G.SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, 1991, 88.

E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana*, *cit.* Nello stesso senso E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, 2002, 98.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale è costante. V. sent. n. 33 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962, 257 ss. Al riguardo v. L. D'ANDREA e C. SALAZAR, *Ricorsi governativi avverso leggi regionali e provinciali e decreti-legge privi di effetti normativi*, in *Foro it.*, 1994, I, 2957 ss.

Così Corte cost. ordd. nn. 66 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 681 ss. (relativamente al Friuli-Venezia Giulia) e 377 del 2002, *ivi.*, 2002, 2814 (relativamente alla Valle d'Aosta), e sent. n. 408 del 2002, *ivi.*, 2957 ss. (relativamente al Trentino-Alto Adige).

10 AGOSTO 2016

Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?

Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*

Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Sommario: 1. La nascita dello Statuto speciale e il regionalismo italiano. 2. Ha senso parlare di Autonomia speciale per la Regione Siciliana? 3. La crisi della Autonomia e la battaglia per la legalità e la buona politica. 4. Lo Statuto Speciale e il coordinamento con la Costituzione. 5. La Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi. 6. I rapporti finanziari con lo Stato. 7. Quale futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?

1. La nascita dello Statuto speciale e il regionalismo italiano

È noto che il periodo storico compreso tra l'avvenuta liberazione della Sicilia e l'avvio del percorso che condurrà prima all'approvazione dello Statuto speciale, e, poi della Costituzione repubblicana, rappresenta un laboratorio politico-costituzionale nel quale matura l'idea che il riconoscimento di una 'autonomia differenziata' (per l'appunto *speciale*) era la migliore risposta che il nascente ordinamento costituzionale poteva offrire per lo sviluppo economico e la composizione armonica delle differenziazioni legate alla storia dei territori di *confine* della Repubblica italiana.

L'approvazione dello Statuto speciale della Regione rappresenta così il punto di arrivo di un articolato dibattito che poi segnerà l'avvio della stagione del regionalismo italiano.

Dagli articoli di giornali, dai documenti ufficiali, dai progetti di statuto, dalle rivendicazioni indipendentiste, emerge che il dibattito sull'autonomia regionale e sullo Statuto speciale è stato una formidabile occasione per un confronto autentico fra cittadini, giuristi, politici, economisti che, spesso partendo da posizioni differenti, ognuno portatore di visioni diverse rispetto alla possibilità che il nascente Stato repubblicano potesse contemplare una articolazione del potere anche su base territoriale, attraverso la previsione di Regioni, hanno,

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

comunque, condiviso l'impegno nella discussione, nel dibattere, in attesa dell'avvio della nuova stagione repubblicana.

Con regio decreto legge n. 91 del 1944 fu istituito l'Alto Commissariato civile per la Sicilia quale organo di decentramento amministrativo statale nell'isola. Successivamente, fu istituita la Consulta regionale, composta da rappresentanti delle forze politiche e da esperti, incaricata di assistere l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni e di predisporre una proposta di statuto per la Sicilia¹. Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale approvò il progetto di statuto, il quale fu definitivamente approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

Il valore culturale e sociale dell'autonomia è certamente legato all'esistenza e all'attuazione dello statuto speciale del 1946, ma non solo. Infatti, le radici ideali dell'autonomia regionale possono essere rintracciate già nella costituzione siciliana del 1812. Un testo quest'ultimo nel quale convivevano le idee del costituzionalismo moderno di matrice britannica ed elementi propri della tradizione siciliana. Fra gli aspetti di continuità con il passato è certamente da annoverare la valorizzazione e la tutela dell'autonomia e indipendenza dell'isola. Le istanze autonomiste caratterizzeranno la costituzione del 1848 e riemergeranno ancora dopo l'unificazione italiana nel 1860, senza essere pur tuttavia soddisfatte se non dopo la seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello statuto speciale.

Le cronache di quegli anni danno un puntuale e giornaliero resoconto dell'avanzamento dei lavori statutari in seno alla Consulta e ci ricordano che le scelte ordinamentali contenute nello Statuto non furono apprezzate né dal Consiglio di Stato né dalla Corte dei Conti, e che l'approvazione con regio decreto non risolve il problema del coordinamento tra statuto speciale e costituzione: la risposta ai dubbi che la lettura delle disposizioni statutarie aveva suscitato verrà offerta soltanto dalla giurisprudenza dell'Alta Corte e della Corte costituzionale e dalle scelte politico-normative in tema di attuazione dello Statuto.

Quale futuro per il nostro Statuto? Per rispondere è necessario comprendere le trasformazioni che hanno riguardato il nostro ordinamento costituzionale soprattutto negli ultimi vent'anni e immaginare quali conseguenze deriverebbero dalla riforma costituzionale discussa e approvata nel corso di questa legislatura e ora in attesa che si svolga il referendum di cui all'art. 138 della Costituzione.

¹ Decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416.

Innanzitutto guardiamo all'impianto del regionalismo che esce fuori da questi ultimi vent'anni. Il sistema delle autonomie territoriali italiano è stato profondamente innovato fra gli anni '90 ed il 2001. La legge costituzionale n. 3 del 2001 ci ha consegnato un quadro radicalmente differente dei rapporti fra Centro e Periferia. Il testo dell'art. 114, c. I, Cost. dispone oggi che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», e riassume la portata complessiva e il senso del modello che risulta dalle trasformazioni istituzionali di quel momento storico.

Da un lato, si esprime una concezione ascendente del potere politico che trova nel principio di sussidiarietà sancito dal nuovo art. 118 Cost. il proprio cardine; dall'altro, si qualifica la Repubblica italiana con un ordinamento politicamente decentrato ove tutti i livelli di governo, tutti gli enti territoriali sono dotati di una pari dignità.

Anche dopo la riforma costituzionale del 2001 è stata conservata una condizione di specialità all'interno dell'ordinamento per alcune regioni.

L'art. 116, c. I, Cost. stabilisce, infatti, che alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia siano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La scelta del modello regionale speciale è dovuta a ragioni di natura storico-politica, tanto di ordine interno, quanto di ordine internazionale. Il movimento indipendentista siciliano, le condizioni di arretratezza della Sicilia e della Sardegna, la presenza di minoranze alloglotte in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, specialmente, Trentino-Alto Adige, sono alcune delle cause che determinarono la nascita delle regioni speciali.

Tutto questo patrimonio di idee, di ideali, di rivendicazioni politiche e sociali sostenne le ragioni dell'autonomia speciale siciliana anticipando le scelte che in Assemblea costituente definiranno l'ordinamento costituzionale come ordinamento regionale.

Non è dato immaginare quale sorte sarebbe toccata al tema del regionalismo in Assemblea costituente se lo Statuto speciale della Regione Siciliana non fosse stato approvato nel 1946.

La Sicilia con il suo Statuto e con la sua autonomia ha rappresentato il punto di raffronto per tutte le stagioni del regionalismo italiano, e, come proverò a dire più avanti, ancor oggi, alla vigilia del confronto referendario su un poderoso e articolato tentativo di modifica della Costituzione, la revisione degli statuti speciale può essere l'occasione per riaccendere l'attenzione sull'autonomia regionale.

2. Ha senso parlare di Autonomia speciale per la Regione Siciliana?

Perché proporre oggi una riflessione sull'Autonomia siciliana? Oggi – alla vigilia di un autunno nel quale i cittadini italiani saranno chiamati a esprimersi su un referendum costituzionale che ha ad oggetto anche la trasformazione dell'impianto del regionalismo italiano – si discute di fatti e eventi che sembrano lontanissimi nel tempo e completamente estranei rispetto alle questioni oggi dibattute: perché? Le vicende politiche legate all'autonomia speciale (soprattutto all'attuazione dello Statuto speciale) spingono molti Siciliani a prendere le distanze dallo Statuto e dalla “specialità” della Regione siciliana: perché immaginare, allora, una celebrazione dello Statuto speciale del 1946?

Ora indipendentemente da tutto quello che si è detto e si dirà sul valore dell'autonomia special, è certo che la discussione sulla nascita dell'autonomia speciale siciliana diede vita a un dibattito ampio e partecipato che ha coinvolto la società siciliana del tempo. Il confronto tra posizioni diverse (autonomisti, separatisti, unitari, ecc.) non riguardò solo coloro che furono istituzionalmente coinvolti per l'approvazione dello Statuto speciale, ma coinvolse tutti i siciliani. In un momento nel quale la comunicazione e l'informazione non passavano attraverso la rete e i *social networks*, è sorprendente come il tema dell'autonomia regionale, dell'approvazione dello Statuto, dell'avvio dell'esperienza regionale siciliana sia stato accompagnato da un interesse popolare autentico.

Si tratta comunque di un periodo storico che ci consegna un tema che ancora oggi attuale e che attiene al rapporto che tra autonomia speciale e le esigenze di sviluppo economico e sociale della Sicilia.

Qui ci si limita a ribadire l'importanza del rapporto, del nesso, che si determina fra scelta costituzionale e prospettiva di trasformazione della società siciliana.

Lo Statuto – con il suo impianto e i suoi istituti e i suoi limiti – nasce per promuovere il cambiamento della società siciliana.

Si è giustamente convinti che, per esempio, il catalogo delle competenze legislative regionali, le prerogative degli organi di governo regionali, il sistema dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana, sono gli strumenti pensati nel 1946 per promuovere una rivoluzione democratica e pacifica che avrebbe dovuto assicurare alla Sicilia un destino diverso rispetto al passato.

Arretratezza, povertà, analfabetismo, si volevano superare attraverso istituzioni regionali autonome politicamente capaci di interpretare interessi e bisogni dei siciliani. L'idea che le decisioni politiche più importanti sarebbero state assunte da organi rappresentativi del popolo siciliano, capaci di interpretarne le esigenze di sviluppo, rappresenta una idea nuova rispetto all'esperienza prerepubblicana. Lo Statuto speciale

è lo strumento al quale si affidava il compito di individuare i campi di intervento, è stato esso stesso una sorta di manifesto politico dello sviluppo siciliano immaginato nel 1946. È necessario, però, domandarsi quale sia il significato da attribuire alle scelte compiute nel 1946.

Non mancano, infatti, in quel periodo, richiami al valore normativo dello Statuto legge costituzionale della Repubblica, rivendicandone una piena attuazione, soprattutto, quando l'attualità politica, o le vicende istituzionali che caratterizzano i rapporti fra Stato e Regione passano attraverso l'immagine di una Regione mortificata nelle sue prerogative: la storia costituzionale del regionalismo italiano presenta vicende nelle quali, malgrado il chiaro tenore letterale della disposizione statutaria, l'ordinamento ruota intorno alla Costituzione repubblicana, imponendo scelte che talvolta prescindono dallo Statuto speciale. La conseguenza *emotiva* di questa scelta *politica e giurisprudenziale* è la percezione che sia stato messo in atto un 'attacco' all'autonomia speciale, a cui segue la messa in atto di un modello narrativo immutato nei decenni e seguito ancor oggi: da una parte abbiamo lo Stato-tiranno, dall'altra la Sicilia-eroina ingiustamente vilipesa e oltraggiata nelle sue prerogative e virtù.

Sul piano giuridico è quasi impossibile rispondere a chi chiede di sapere se una certa scelta politica, normativa o giurisprudenziale possa essere prospettata come incostituzionale e quindi definita come illegittima perché non perfettamente rispondente alla 'parola' statutaria, letta e riprodotta dopo settanta anni prescindendo completamente dall'evoluzione dell'ordinamento costituzionale italiano: in questa prospettiva la Sicilia resta ferma al 1946 e attende ancora la piena attuazione delle disposizioni statutarie. Non ci si pone minimamente il problema se lo sviluppo attuale della nostra regione debba ancora passare attraverso le regole della prima metà secolo scorso. Qui la fantasia non incontra limiti: ci si chiede dove è finita l'Alta Corte; perché non c'è una Corte di Cassazione a Palermo; come si può vivere senza il Commissario dello Stato; perché applicare direttamente in Sicilia una legge di riforma dello Stato prima che l'Isola – quasi che fosse una nazione nella nazione – non l'abbia recepita.

3. La crisi della Autonomia e la battaglia per la legalità e la buona politica

Tra il 1943 e il 1946 vi fu una forte spinta politica a favore dell'autonomia speciale: Aldisio, Alessi, Ambrosini, Guarino Amella,, La Loggia, Li Causi, Mineo, Restivo, Salemi e Sturzo furono alcuni dei protagonisti e artefici della autonomia regionale.

Tra il 1946 e i primi anni '60 la Sicilia registra una crescita e uno sviluppo importanti. Ma è proprio in quegli anni che la spinta propulsiva dei partiti politici, un tempo sostenitori della ragioni dell'autonomia speciale,

perde il suo vigore: sono gli anni in cui le istituzioni regionali e nazionali dimostrano la loro permeabilità agli interessi della malavita organizzata e che vedono la Regione Siciliana e le Autonomie locali nella Regione come i collettori istituzionali capaci di condizionare o influenzare le sorti dell'intero Paese.

In questo contesto, l'autonomia speciale perde il significato originario e diventa lo strumento in cui istituzioni sempre meno rappresentative delle legittime aspirazioni dei Siciliani assumono il ruolo di gangli di potere che legano l'Isola al Paese e che lo rendono strumento di gruppi d'interesse con forti legami con il tessuto criminale siciliano: il sistema elettorale e i meccanismi di selezione del ceto politico regionale e locale sono stati permeabili agli interessi e alle pressioni della mafia. La democrazia elettorale ha consegnato le istituzioni a soggetti che non hanno avuto alcun rispetto per i valori dell'ordinamento costituzionale, a cominciare proprio dall'autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione.

Pochissime le voci di chi ha provato a sottrarsi a questa logica e che finirà per pagare con la vita il proprio impegno politico.

Il sacrificio di Piersanti Mattarella e di Pio La Torre segna la storia della Sicilia, così come indelebile sarà nel tempo il ricordo di tutti coloro che hanno lottato contro la criminalità organizzata sacrificando la propria vita sull'altare della legalità e della giustizia, e di chi ha offerto il proprio sorriso come testimonianza dell'impegno quotidiano a servizio degli ultimi contro ogni violenza e sopraffazione.

Buona politica e legalità sono le parole che ci raccontano dell'impegno estremo di Uomini liberi e coraggiosi e sono i due pilastri su cui si deve costruire il futuro della Sicilia.

Ma – è giusto chiedersi – ci sarà – o ci può essere – un futuro per l'autonomia speciale della nostra regione? Chi ritiene che alla domanda non possa che risponderci con un no, assimila lo Statuto con la sua attuazione. Colpiscono, ancora oggi, le parole di Don Luigi Sturzo del 1959: “i siciliani [...] fin dai primi giorni presero l'aria di voler ricopiare il Parlamento e il Governo nazionali. Si attribuirono compensi pari a quelli dei deputati e dei senatori a Roma. Mostrarono una larghezza pomposa e costosa, e vennero meno alla dovuta regolarità dell'amministrazione, alla fermezza della disciplina, alla rigida responsabilità legislativa [...]. La Regione, invece di tenere due o tre mila impiegati più o meno senza titolo nei vari dicasteri ed enti, che ha il piacere di creare a getto continuo, ne tenga solo mille, ma contribuisca ad avere mille tecnici di valore [...] solo così la Regione vincerebbe la battaglia per oggi e per l'avvenire; sarebbe così benedetta l'autonomia da noi vecchi e dai giovani, i quali ultimi invece di chiedere un posticino nelle banche o fra le guardie carcerarie, sarebbero ‘ricercati’ dalle imprese industriali, agricole e commerciali nazionali ed estere”.

Credo che il giudizio negativo relativo all'attuazione dell'autonomia speciale siciliana sia unanime.

Credo però che debba essere distinto il piano statutario da quello dell'attuazione costituzionale.

È l'attuazione costituzionale che ha leso la dignità dei siciliani trasformati da cittadini in assistiti; è il patologico funzionamento del circuito della rappresentanza politica che ha trasformato gli elettori in clienti; sono le prassi politiche e legislative i contesti nei quali si è avvalorata l'idea che l'autonomia fosse prima di tutto una prerogativa degli apparati politici e burocratici e solo dopo, occasionalmente, una prerogativa della società siciliana. Di tutto ciò noi siciliani dobbiamo liberarci, e decidere se il futuro dell'Isola si costruirà riproponendo un nuovo rapporto tra autonomia e sviluppo.

È chiaro che lo Statuto così com'è rappresenta un pregiato pezzo di antiquariato costituzionale, buono per essere mostrato in una bacheca, anche se sostanzialmente incompatibile con l'epoca nella quale viviamo e formalmente sempre più lontano dal testo costituzionale.

4. Lo Statuto Speciale e il coordinamento con la Costituzione

Il regio decreto del 1946, con cui era stato emanato lo statuto, prevedeva che lo stesso dovesse essere «sottoposto all'Assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato».

L'esigenza di procedere al coordinamento dello statuto con la Costituzione era dovuta anche alle scelte compiute in sede di Assemblea costituente in materia regionale. Lo statuto speciale, infatti, disegnava un sistema di rapporti tra Stato e Regione del tutto atipico e differenziato rispetto tanto al regime ordinario previsto dalla Costituzione, quanto agli ordinamenti speciali previsti dagli altri statuti speciali.

L'esame dello statuto da parte dell'Assemblea costituente per la sua conversione in legge costituzionale si svolse in pochissimo tempo e non diede luogo ad alcun coordinamento. Pertanto, la legge costituzionale n. 2 del 1948 si limitò a convertire lo statuto in legge costituzionale della Repubblica e a prevedere che nei due anni successivi si potesse procedere alle modifiche ritenute necessarie con un procedimento semplificato.

La procedura semplificata di modifica dello statuto speciale venne, però, dichiarata incostituzionale dall'Alta corte, senza che si resolvesse il problema del coordinamento dello statuto con la Costituzione.

Dell'opera di coordinamento si è in parte fatta carico la Corte costituzionale, la quale ha ricondotto a omogeneità rispetto al modello ordinario il sistema di controllo della legge regionale siciliana, in base al principio per cui il contenuto dello statuto speciale doveva essere determinato in conformità con i principi della Costituzione². In particolare, la sentenza n. 38 del 1957 aveva ritenuto contrastante con il principio supremo dell'unicità della giurisdizione costituzionale l'esistenza di un'Alta Corte per la Regione siciliana,

² Corte cost., sent. n. 38/1957, sent. n. 6/1970, sent. n. 545/1989.

mentre la sentenza n. 6 del 1970 dichiarò l'incostituzionalità delle disposizioni dello statuto speciale che attribuivano all'Alta Corte una competenza penale.

Quindi, la giurisprudenza costituzionale – come chiarirò qui di seguito – si è caratterizzata per la costante ricerca di elementi di unità rispetto alle forme di differenziazione contenute nello Statuto, con ciò garantendo l'“adeguamento” alla disciplina costituzionale di quella statutaria. La Corte ha infatti ritenuto, anzitutto, assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta Corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 38 del 1957); ha quindi dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto stesso, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali, peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicatasi (sentenza n. 6 del 1970); ha poi riconosciuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale (sentenza n. 545 del 1989). Infine, come ultimo atto, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), nella parte in cui faceva salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, estendendo in tal modo anche a quest'ultima il sistema di controllo previsto per le leggi delle Regioni a statuto ordinario disciplinato dall'art. 127 Cost. (sentenza n. 255 del 2014).

Queste decisioni testimoniano come la legge costituzionale n. 2 del 1948 non abbia operato una piena costituzionalizzazione dello statuto speciale.

Un altro elemento caratterizzante l'ordinamento siciliano è rappresentato dal processo di attuazione dello statuto speciale. Come già evidenziato, il trasferimento di competenze, personale e risorse dallo Stato alla Regione è operato tramite le norme di attuazione. Ebbene, a 70 anni dall'entrata in vigore dello statuto speciale diverse disposizioni dello stesso rimangono inattuati oppure lo sono state con notevole ritardo. In molte materie non sono state adottate le necessarie norme di attuazione; in altre le norme esistenti richiedono profonde integrazioni; molte norme di attuazione pur se adottate hanno previsto rinvii e lunghi regimi transitori per il concreto trasferimento delle funzioni.

5. La Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi

Gli interventi della Corte costituzionale, da una parte, e le caratteristiche del processo di attuazione, dall'altra, hanno determinato una graduale e sostanziale trasformazione dello statuto speciale. Si tratta di una trasformazione determinata dalla giurisprudenza costituzionale che dagli anni cinquanta fino ai nostri giorni ha inciso sugli istituti statutari senza alcuna sistematicità e che dovrebbe essere ricostruita attraverso un serio confronto sul valore presunto o reale dell'autonomia speciale, memori dell'originario carattere propulsivo, innovativo e riformista che i Padri statutari avevano attribuito allo Statuto speciale.

Il bilancio complessivo è negativo.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge un ordinamento regionale che si è difeso dalle innovazioni ordinamentali più significative, sempre viste come qualcosa di cui diffidare.

L'autonomia è stata continuamente invocata per bloccare, per arginare, e magari per *ricopiare* quanto già contenuto in una legge statale la cui efficacia oltre lo Stretto di Messina era condizionata dall'avvenuto recepimento della normativa in questione, con legge regionale.

Quello siciliano è un ordinamento regionale che non ha avuto un rapporto con il diritto costituzionale vigente, visto che il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali, ha dovuto fare i conti con un perverso meccanismo che, solo di recente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014, che ha svuotato le competenze statutarie del Commissario dello Stato, è stato superato applicando alla Sicilia la disciplina già da tempo vigente per le tutte le altre regioni.

Il sistema previsto dallo statuto speciale presentava numerosi caratteri di differenziazione. In primo luogo, l'attribuzione della giurisdizione sulle leggi siciliane ad un organo speciale, l'Alta corte (art. 25 st. Sicilia). Quindi, il conferimento al Commissario dello Stato, piuttosto che al Governo, del potere di promuovere le questioni di legittimità delle leggi regionali siciliane (art. 27 st. Sicilia). Ed ancora, l'assenza di una fase analoga al rinvio della delibera legislativa al Consiglio regionale e del sindacato di merito per contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni. Infine, la previsione di termini particolarmente stringenti per il promovimento dell'azione (5 giorni dalla comunicazione) e per la stessa decisione della Corte (20 giorni dall'impugnazione), l'operare dei quali – connesso al potere di promulgazione della legge riconosciuto al Presidente della Regione, decorsi trenta giorni dall'impugnazione – determinava la possibile trasformazione del sindacato da preventivo in successivo.

L'evidente irriducibilità dello statuto rispetto al quadro dei rapporti fra principio unitario e regionalismo tracciato in Costituzione ha determinato la necessità di un'opera di coordinamento fra le due discipline, della

quale, come già sottolineato, si è fatta carico la Corte costituzionale, che ha stravolto il modello previsto dallo statuto speciale al fine di adattarlo progressivamente a quello di diritto comune.

In tal modo, la Corte, ritenendo che le disposizioni statutarie contrastanti con il dettato costituzionale non fossero state costituzionalizzate, ebbe ad affermare come assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale³.

La Corte, però, ha ritenuto che l'incostituzionalità delle disposizioni relative alla competenza dell'Alta corte non si estendesse anche alle norme relative al procedimento di controllo delle leggi regionali, e ciò è avvenuto fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014 che ricondotto la Sicilia alle regole generali già applicate per tutte le altre regioni.

Connesso alla disciplina del controllo è il problema della promulgazione delle leggi regionali. Con inizio dalla metà degli anni settanta, i Presidenti della Regione hanno introdotto una prassi, consistente nello stralcio, appunto in sede di promulgazione, delle parti delle delibere legislative nei confronti delle quali il Commissario dello Stato avesse sollevato delle questioni di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 142 del 1981, stabilì che a seguito della *promulgazione parziale* delle sole disposizioni non censurate dovesse ritenersi cessata la materia del contendere.

Il risultato di questo vario intrecciarsi di disposizioni, di loro interpretazioni e di prassi ha fatto sì che la Regione Siciliana abbia ridotto le possibilità di controllo di legittimità costituzionale della propria legislazione da parte della Corte costituzionale: la legge regionale, superato il controllo del Commissario dello Stato, veniva pubblicata; le eventuali disposizioni impugnate e non promulgate si sottraevano al controllo della Corte in via principale. Solo dopo la sentenza n. 255 del 2014 la Regione ha iniziato a confrontarsi in via diretta con le impugnative governative e conseguentemente sperimentare la dialettica costituzionale fra Stato e Regioni nel contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale in via diretta, in tema di esercizio della potestà legislativa regionale. Solo a partire dal 2014 le Istituzioni dell'Isola comprendono che i rapporti fra Regione e Stato sono disciplinati dal diritto costituzionale!

Nei tempi più recenti, il perdurare di una crisi economica, ha imposto al Paese scelte che hanno prodotto effetti anche sui rapporti finanziari tra il centro e le periferie.

È in questo contesto che si inserisce la legge costituzionale n. 1 del 2012, accompagnata da leggi statali in tema di coordinamento della finanza pubblica che incidono profondamente sulle finanze di tutte le regioni.

³ Corte cost., sent. n. 38 del 1957.

Anche su questo versante il destino della Sicilia non è stato diverso da quello delle altre autonomie speciali, con l'aggravante che l'economia dell'Isola, priva di un sistema economico capace di intercettare e sostenere i timidi segnali della ripresa economica, non ha saputo fare altro che pensare che la salvezza delle casse regionali potesse avvenire grazie all'intervento dello Stato.

Ancora una volta sono state invocate le disposizioni statutarie a detta delle quali alcuni tributi e alcune risorse economiche spetterebbero alla Sicilia. Tutto vero. Ma perché solo adesso e in questo drammatico contesto si avanza una proposta senza che contestualmente la Sicilia modifichi i criteri che presiedono alla spesa pubblica regionale?

A ben vedere, le disposizioni di attuazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione sono del 1965 e non sono mai state coordinate nemmeno con la riforma tributaria del 1973.

Così, ancora oggi, leggiamo che spetterebbero alla Regione Siciliana il gettito delle entrate derivanti dalla "imposta sul consumo di caffè" o dalla "imposta sul consumo delle banane fresche, secche e sulle farine di banane".

Perché dal 1965 al 2016 nessuno ha affrontato il tema dei rapporti finanziari fra Stato e Regione?

Probabilmente perché la politica nazionale riusciva a risolvere il problema del finanziamento alla Sicilia attraverso il canale dell'art. 38 dello Statuto: il *fondo di solidarietà* veniva annualmente riempito di risorse economiche che di fatto consentivano di far vivere le istituzioni regionali senza porsi il problema della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione.

Ma da qualche anno il fondo di solidarietà non viene rifinanziato e si ripropone il problema di dare attuazione agli articoli 36 e 37 dello Statuto.

È urgente ridefinire l'insieme dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Siciliana. Quando questo avverrà, alla Sicilia verranno attribuite delle risorse aggiuntive rispetto a quelle oggi disponibili.

Ma bisognerà avere consapevolezza del contesto in cui matureranno le nuove disposizioni di attuazione degli articoli 36 e 37, ed anche il rifinanziamento del fondo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto. La Corte costituzionale, proprio in riferimento ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, ci ha detto che è necessario promuovere un aggiornamento delle disposizioni di attuazione del 1965, avvertendo, però, che le disposizioni statutarie vanno lette nella prospettiva dell'equità e non della mera legittimità. Ciò significa che la decisione politica grazie alla quale matureranno nuove disposizioni di attuazione e – come si spera – nuove risorse per le casse regionali, deve maturare in un contesto nel quale vanno evidenziate le esigenze di sviluppo del Paese e dei suoi territori (sul punto si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 89 e n. 155 del 2015)

Ciò significa avere consapevolezza del rigore che oggi accompagna qualsiasi decisione in tema di bilanci delle pubbliche amministrazioni, e soprattutto bisognerà costruire i presupposti politici per potere avanzare le nuove proposte regionali.

6. I rapporti finanziari con lo Stato

Nel corso della passata Legislatura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il c.d. “principio del pareggio di bilancio”, ed ha innovato anche i rapporti fra lo Stato e gli altri enti che costituiscono in modo paritario la Repubblica. La legge costituzionale ha, infatti, attratto nella competenza legislativa tassativa dello Stato la materia *«armonizzazione dei bilanci pubblici»* ed ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto dei principi di *«equilibrio del bilancio»* e della *«sostenibilità del debito»*; così dal 2014 il nuovo primo comma dell’art. 97 della Costituzione afferma che *«le pubbliche amministrazioni [...] Assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»*. Tali limiti sono stati resi operativi grazie ad una apposita legge rinforzata – la legge 24 dicembre 2012, n. 243 – che ha individuato *«le norme fondamentali»* ed *«i criteri»* grazie ai quali i principi costituzionali di pareggio e sostenibilità opereranno nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali. È significativo che il Capo IV della legge n. 243 del 2012 – che, peraltro, non ha ancora avuto attuazione – definisca i meccanismi grazie ai quali i bilanci di tutti gli enti territoriali possano definirsi in equilibrio prescindendo dalla distinzione tra regioni ordinarie e autonomie differenziate.

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012 la materia *armonizzazione dei bilanci pubblici* è stata attribuita alla competenza tassativa statale. Il che consentirà allo Stato di esercitare tale competenza in riferimento a tutti gli enti territoriali, che – come si già detto – sono soggetti a quanto previsto dalla legge di cui al sesto comma del nuovo art.81.

Si tratta della legge n. 243 del 2012 che all’art. 9 fissa le nuove regole per il raggiungimento dell’equilibrio di bilancio delle regioni e degli Enti territoriali, nonché (art.12) il concorso di questi ultimi alla sostenibilità del debito pubblico.

L’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede che con la legge prevista dal sesto comma dell’art.81 della Costituzione si possano introdurre regole sulla spesa di qualsiasi pubblica amministrazione (art. 5, comma1, lettera e): si apre la strada ad un intervento statale che può limitare qualsiasi tipo di spesa regionale attraverso però il ricorso alla legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

Limitazioni significative a tutte le regioni derivano anche dalle leggi statali in tema di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, la Corte costituzionale ha considerato ammissibili disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica che recano una disciplina di dettaglio ritenendo che ciò non determini una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali.

La sentenza della Corte n. 23 del 2014 ha riaffermato che la natura di norma di principio permane anche ove questa presenti prescrizioni specifiche legate «al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»; tali prescrizioni di dettaglio possono essere ricondotte «nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

Nel 2015, con la sentenza n. 155, la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che “lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette”.

7. Quale futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?

Bisognerà quindi affrontare il controverso nodo che attiene ai rapporti finanziari tra Stato e Regione e dare risposta ai seguenti interrogativi: perché attribuire risorse aggiuntive alla Sicilia? Che fine faranno? In un momento nel quale tutti gli apparati pubblici hanno fatto i conti con tagli e riduzioni, continuerà a esistere ancora l'Isola del Tesoro? Le istituzioni regionali saranno ancora permeabili alla malavita organizzata? Le risorse attribuite alla Sicilia dovranno ancora indirettamente finanziare le iniziative economiche della mafia così come è avvenuto per la sanità o con il sistema degli appalti? Possiamo percorrere la via dell'assistenzialismo e del clientelismo o dobbiamo promuovere la valorizzazione della libertà dei singoli, creare le condizioni per poter consentire agli individui di realizzare le proprie aspirazioni, di sviluppare le loro qualità e competenze senza condizionamenti, convinti che il primo passo per lo sviluppo economico sarà il rispetto delle leggi? È giusto trasferire la ricchezza prodotta in altri territori per alimentare l'assistenzialismo e il clientelismo? Dove sono le politiche che avrebbero dovuto promuovere il lavoro e l'occupazione? Perché manca un sistema regionale dell'educazione e della formazione professionale? Quale destino attende il sistema universitario regionale?

Tutti questi interrogativi possono trovare risposta nella prospettiva delineata dalle riforme costituzionali sottoposte al referendum del prossimo autunno.

La revisione costituzionale del Titolo V non si applica alle regioni speciali e alle province autonome, in attesa della revisione degli Statuti speciali che avverrà sulla base di una intesa fra Stato, Regioni e Province.

Per effetto dell'art. 39, comma 13 del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento le autonomie speciali risulterebbero paradossalmente disciplinate da quattro distinti parametri costituzionali:

- a) Titolo V del 1948, per alcune limitate norme ancora applicabili;
- b) legge cost. n. 3 del 2001 (Titolo V vigente), per le competenze “acquisite” dalle autonomie speciali per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011. La “clausola di maggior favore” consente di estendere le condizioni più favorevoli di autonomia applicando il parametro costituzionale del 2001 e non già quello statutario;
- c) legge costituzionale n. 1 del 2012 (sul c.d. pareggio di bilancio e finanza territoriale), che si applica pacificamente alle autonomie speciali);
- d) competenze previste dagli statuti speciali.

Si tratta di una prospettiva paradossale che i cui effetti potranno essere attenuati da una revisione profonda dell'ordinamento regionale siciliano di cui lo Statuto speciale è parte.

Ma che significa revisione dello Statuto speciale? Quali parti devono essere revisionate? Quale è il primo punto dell'agenda delle riforme?

La prima questione da affrontare è la forma di governo. In Sicilia mancano strumenti giuridici e politici per allocare competenze e responsabilità chiare fra Governo ed Assemblea Regionale. La società siciliana, il sistema produttivo, non possono più tollerare questa forma di “non governo”. Bisogna mettere mano a una nuova legge elettorale e modificare i rapporti fra Assemblea regionale e Governo regionale.

Il primo punto dell'agenda non riguarda i rapporti fra Regione e Stato; al contrario è necessario richiamare le istituzioni dell'Isola alle loro responsabilità. Approviamo una nuova legge elettorale e definiamo la nuova disciplina della forma di governo regionale. Dovrà – conseguentemente – essere modificato il regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana che dovrà recepire sul piano delle procedure e delle prerogative dell'Assemblea la nuova forma di governo.

Fatto ciò cosa resta della revisione dello Statuto. Non molto. Parti dello Statuto sono inapplicate da anni, altre hanno fatto i conti con la giurisprudenza costituzionale che ne ha paralizzato gli effetti.

Ora se ci si mantiene entro i margini delle scelte costituzionali possibili, si può provare a ripensare al rapporto tra scelte costituzionali e sviluppo dell'Isola; si può riflettere sul ruolo che la Sicilia può svolgere al centro di una zona geografica in cui c'è bisogno accoglienza, e dove è necessario proporsi come strumento di collegamento tra le culture e i popoli per la costruzione di ordinamenti democratici costruiti sul rispetto della dignità della persona, e sul valore della libertà religiosa e della tolleranza.

Le ragioni dell'autonomia speciale nel 1946 influirono sulle scelte costituenti e contribuirono a caratterizzare il nascente ordinamento come regionale. La revisione della Costituzione se entrerà in vigore valorizza e responsabilizza la decisione statale rispetto a quella regionale. La prospettiva però non è definita una volta e per tutte, rimane aperta la possibilità di un regionalismo differenziato; rimane percorribile la via che potrà condurre a rinviare le competenze regionali a condizioni che le regioni abbiano i conti in ordine.

Ecco allora la Specialità siciliana potrà costituire il laboratorio in cui sperimentare il senso della differenziazione possibile, il senso della *nuova autonomia speciale* compatibile con il diritto costituzionale, aperta alle tradizioni costituzionali dei paesi dell'Unione europea, pensata per promuovere la dignità delle persone, costruita come espressione della buona politica e della legalità.

Nota bibliografica minima:

- Balboni E., Carli M. (2012), *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 21/2012.
- Barbero M. (2005), Golden rule: “non è tutt'oro quel che luccica”!, in *Le Regioni*, 4, 675 ss.
- Bin R. (2008), “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Alcune tesi per aprire un dibattito, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 9 ss.
- Cecchetti M. (2010), *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 69 ss.
- Cecchetti M. (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24/2012.
- Chessa O. (2010), *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 97 ss.
- Chessa O. (2012), *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in Mangiameli S. (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 161 ss.
- D'Atena A. (2005), *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 147 ss.
- D'Atena A. (2013), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 268 ss.
- D'Atena A. (2014), *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
- Demuro G., Mola F., Ruggiu I. (2013), *Identità e autonomia in Sardegna*, Bologna, Maggioli (a cura di).
- Di Folco M. (2013), *Le differenziazioni ipotetiche*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 419 ss.
- Di Gregorio S. (2014), *L'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, Napoli, Jovene.
- Macciotta G. (2013), *Regioni speciali e Province autonome*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 445 ss., spec. 454.
- Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè.
- Morrone A. (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 139 ss.
- Pajno S., Rivosecchi G. (2015), *Le autonomie speciali davanti alla riforma in itinere*, in *Astrid – Rassegna*, n. 18/2015, 1 ss.

- Pajno S. (2010), L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 173 ss.
- Pajno S. (2011), *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 519 ss.
- Pajno S., Verde G. (2005) *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2004*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Pinna P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli.
- Rivosecchi G. (2016), *Finanza delle Autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 1 ss.
- Ruggeri A. (2002), *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico e ricostruttivo)*, in www.federalismi.it, 13/11/2002.
- Ruggeri A. (2004), *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 817 ss.
- Ruggeri A., Verde G. (2012), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Torino, Giappichelli (a cura di).
- Scaccia G. (2014), *L'ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- Sias M. (2012), *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene.
- Verde G., Scala G. (2005), *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè.
- Verde G. (1988), *Gaspere Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in Anonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 143 ss.