

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 se 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 Martorana 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 itoloderivate d'America, ha fondato e diretto la Rivista di Studi Politici Internazionali GROTIUS. 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

Rubbettino Università



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

Rubbettino Università

ISBN 978-88-498-4945-5



9 788849 849455

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 rinunciarvi 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 giuspubblicistica – 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 da 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 riferimenti 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 la conseguenza 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 nuocito 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'Unita 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 fedecommissi, 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 rinvia 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, xlvi

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.

province 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. Aimo, 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. 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., 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, rimarrà 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, *Leconomia 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 incunarsi 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 preminente, 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. Miletta, *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. Miletti, *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 Segretario 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. Mileti, *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 indubbe 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, ovvero sia 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 invertere 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 si 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 emblematica.

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'indeffittibile 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 ammorbravano 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 rinvengono, 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 abitati 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 rinvia 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 avviano 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 ammaliati 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 fondamentale 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.

L'autonomia siciliana nelle stagioni costituzionali.
1812-1946