

## Il senso dell'autonomia speciale

Il senso dell'autonomia speciale dopo settanta anni, trascorso un notevole lasso di tempo dalla sua elaborazione, attraverso la concreta attuazione, e nella prospettiva di una riforma costituzionale che, solo apparentemente, intende lasciare le Regioni ad autonomia differenziata al riparo dal modificato assetto del riparto di competenze con lo Stato: è questo l'obiettivo che ci ha spinto, con Marcello Saija, ad organizzare il Convegno di cui questo volume raccoglie gli atti per ripercorre la stagione della genesi dello statuto speciale siciliano (1944-46, ma che si protrae sino al 1948 con la conclusione dell'esame da parte dell'Assemblea costituente sino alla pubblicazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 che, come noto, converte in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455).

Un testo, quello dello Statuto siciliano, che se da un lato raccoglie le innovative intuizioni del regionalismo italiano ed europeo<sup>1</sup>, dall'altro si riconnette alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno della Sicilia<sup>2</sup> di cui lo stesso G. Salemi, guida sicura della Commissione che elaborò il testo<sup>3</sup>, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi<sup>4</sup>.

1. Come noto, un assai rilevante contributo teorico allo studio della Regione venne dal fondamentale volume di G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944, mentre sul piano politico una forte influenza esercitò Luigi Sturzo che articolò la proposta regionalista già nella relazione tenuta al terzo congresso del Partito popolare a Venezia, il 23 ottobre 1921, sui quali si veda per tutti N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo, La nascita delle Regioni*, Bologna, 1988.

2. Sul rapporto tra le questioni economiche del divario e le inferenze con le spinte autonomistiche la letteratura risulta assai vasta. Ai fini di meglio cogliere le valutazioni che occuparono i redattori dello Statuto si veda per tutti E. La Loggia, *Sintesi storica della questione siciliana*, in Aa.Vv., *Storia della Sicilia post-Unificazione*, Bologna 1956, IX e ss, il quale evidenzia che nonostante la riconducibilità della 'questione siciliana' alla più ampia 'questione meridionale', essa se ne differenzia per ragioni storico-politiche (i precedenti rivoluzionari e costituzionali del 1812, 1848 e 1860 sino all'autonomia speciale), l'insularità le più ampie distanze dal centro politico e dalle aree economicamente più sviluppate, ed al quale si rinvia per un vasto richiamo in materia è che evidenzia i benefici che sul piano economico e sociale furono conseguiti dall'autonomia regionale

3. Per una dettagliata ricostruzione v. G. Salemi, *Prefazione*, in Consulta Regionale Siciliana, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. I, Palermo, 1975, XII.

4. Questi, Presidente della Commissione che redigerà lo schema di Statuto, parlando dei testi ispiratori del lavoro della stessa, ricorda quanto importante sia stato: "Il rapporto del Consiglio di

Non si è trattato, quindi, di celebrare la ricorrenza del documento fondativo della speciale autonomia regionale (che cade nel 2016), lo Statuto speciale, con i suoi molteplici punti di forza, ma anche con le sue intrinseche debolezze i cui effetti si sono poi manifestati in fase attuativa. Piuttosto è stato intrapreso il tentativo di ripercorrere spinte e pulsioni di un'intensa e tumultuosa stagione costituente che attraversò la Sicilia, al termine della seconda guerra mondiale e l'occupazione degli alleati, che pur dilaniata dall'endemica povertà, dalle conseguenze disastrose della guerra e dalle antiche aspirazioni separatiste<sup>5</sup>, riuscì a trovare un assetto (l'autonomia regionale differenziata) di permanenza nello Stato italiano<sup>6</sup>.

E lo Statuto autonomistico, nonostante le speciali prerogative enunciate, ad eccezione di alcune fasi circoscritte nel tempo, ha tuttavia finito per svolgere un ruolo inerziale soprattutto per le patologie (esogene più che endogene) che ne hanno accompagnato l'attuazione, trasformando l'autonomia in feticcio, troppo spesso utilizzato da classi dirigenti spregiudicate ed accompagnate da un basso livello di controllo sociale che non è riuscito a contrastare, per un verso, i molteplici tentativi di compressione della specialità e di progressiva riduzione di trasferimenti – tendenza che oggi ha raggiunto il culmine –, per altro verso, la degenerazione di clientele e privilegi per i titolari di quella intermediazione parassitaria che ha riguardato la politica, la burocrazia, ma anche ampi settori del sindacato e delle associazioni imprenditoriali.

Si è così appalesata per la Sicilia, e con sempre maggiore forza, quella “dequotazione della specialità” che Guido Corso aveva già rilevato nel 1983, nell'aureo rapporto sulla Regione<sup>7</sup>, e che ha confermato come ancor più consolidata nella relazione ricomprese in questi atti.

I dati più recenti sull'andamento dell'economia, la disoccupazione giovanile, la migrazione studentesca, la qualità della vita delle città della Sicilia, come le tendenze finanziarie e demografiche per il futuro non necessiterebbero di commenti, e potrebbero portare alla conclusione, preferita da alcuni, che il diritto all'innova-

*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” così G. Salemi, Prefazione, in Consulta Regionale Siciliana, Atti delle prime quattro sessioni, cit., 3 e ss.*

5. Per una costruzione di quella particolare fase storica della Sicilia, senza pretesa di complessa, si v. G.C. Marino, *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979; F. Renda, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, 1987, 15 e ss.; M. Ganci, *L'eredità dell'indipendentismo e il dibattito politico sull'autonomismo in sede regionale e nazionale*, in M. Ganci, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti, autonomisti dall'Unità a oggi*, Palermo, 1996, 383 e ss. e più recentemente A. Caruso, *Quando la Sicilia dichiarò guerra all'Italia*, Milano, 2014.

6. Una compiuta ricostruzione di quella stagione si rinviene in E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia: Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*. Milano, 1967.

7. G. Corso, *Sicilia*, in Aa.Vv., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 e ss.

zione dei siciliani ha trovato nell'autonomia regionale soltanto elementi depressivi piuttosto che opportunità di crescita<sup>8</sup>.

In altre parole, passerebbe l'assunto che in zone culturalmente ed economicamente depresse l'intervento dello Stato centrale (sia nella spesa diretta che nella gestione dei fondi europei) potrebbe offrire elementi di efficienza che non possono essere garantiti a livello regionale. Pur senza giungere alla non condivisibile conclusione che ciò sia ascrivibile ad una sorta di minorità antropologica, si riterrebbe che la soluzione di un dirigismo statale che non trova riscontro in altre dinamiche europee che si muovono in senso diametralmente opposto (basti pensare al Regno Unito, alla Spagna ed alla stessa Francia)<sup>9</sup>.

Il 'fallimento dell'autonomia', in tal guisa, ne giustificherebbe non la riforma, il ripensamento con l'adozione di modelli innovativi, ma la semplice soppressione, formalizzando quella equiparazione al ribasso che il 'bradismo costituzionale' italiano ha determinato tra enunciazioni formali di rafforzamento (emblematica la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) e prassi interpretative, suffragate soprattutto dalla lettura fattane dalla Corte costituzionale, oltre che dal *self-restraint* delle stesse Regioni speciali, o quantomeno di quello delle più deboli tra queste.

Questa tendenza ha frastagliato ancor di più il variegato scenario del regionalismo italiano che le contrastate vicende del c.d. "federalismo fiscale" (l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e la complessa normativa di attuazione), rimasto irrisolto nella sua geometria e nella parziale attuazione, hanno accentuato<sup>10</sup>.

Le Regioni speciali, che già da tempo avevano avviato una profonda differenziazione al loro interno. – quelle del nord da una parte, le insulari meridionali dall'altra – risultano adesso profondamente diversificate, soprattutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. E tale

8. Si vedano, per i dati più recenti, quanto emerge (dopo oltre sette anni di recessione, la perdita di oltre 15 punti di PIL, un tasso di mancata partecipazione all'attività lavorativa del 42,1%, quasi tre volte il tasso del Centro/Nord (14,9%) dagli osservatori congiunturali presentati da Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia della Sicilia*, novembre 2015, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2015/2015-0041/1541-sicilia.pdf>, e da Fondazione Curella-Diste, *Report Sicilia, Analisi previsionale sull'economia siciliana, XLIV Rapporto, II-2015*, in <http://www.disteconsulting.net/pubblicazioni/report-sicilia.html> che conclude "gli strascichi della crisi continuano a farsi sentire su molti aspetti della vita economica regionale, a cominciare dal mondo della produzione. Segnali ostinatamente negativi provengono dalla demografia d'impresa, che registra il proseguimento della tendenza all'impovertimento del fragile apparato produttivo".

9. Si vedano, tra gli altri, in tal senso i contributi al volume *I sistemi regionali tra centralismo e secessione*, di *Istituzioni del federalismo*, n.1/2013.

10. Per una ricostruzione del claudicante percorso del federalismo fiscale v. per tutti L. Antonini, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013 nonché G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011

dualismo appare ancor più rafforzato dal ritardo nell'attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna, ma ancor più per la Sicilia<sup>11</sup>.

Di guisa che la differenziazione, piuttosto che caratterizzare l'autonomia delle Regioni speciali, diviene il connotato che si connota all'interno del loro gruppo, facendone una categoria giuridica frastagliata e contraddittoria

La variegata esperienza del regionalismo speciale in Italia, il rafforzamento delle spinte all'autonomia che emergono da altre democrazie europee, l'incapacità delle strutture statali di garantire interventi perequativi prescritti dalla Costituzione (come dimostrato dalla Banca d'Italia e dalla Svimez)<sup>12</sup> sia alle Regioni ordinarie che alle speciali del Mezzogiorno, il ritardo nell'impiego di risorse comunitarie di importanti programmi nazionali, il rilancio dei temi dell'insularità a livello europeo impongono tuttavia di prescindere da soluzioni semplicistiche, che avrebbero l'effetto di sostituire criticità ed alimentare il drammatico divario che sta spaccando il Paese.

Da qui l'idea che ha dato vita al Convegno tenutosi nel maggio scorso e di cui si pubblicano gli atti, di scandagliare, nel prisma del tempo trascorso, quella stagione e di farlo unendo le analisi di giuristi e storici – nell'ineludibile interdipendenza delle analisi in questioni come la genesi di una carta fondamentale regionale che delinei una particolare autonomia<sup>13</sup> – dalla quale è emersa l'autonomia regionale che conosciamo e le fasi nelle quali si è poi concretamente e contraddittoriamente attuata, ma anche per guardare al suo futuro, all'appuntamento con risignificazione dell'autonomia nella prospettiva del riassetto costituzionale e della dimensione europea.

Un futuro, quindi, che peraltro sembra prossimo nel quale ripensare l'autonomia regionale siciliana non solo perché nel pieno di una crisi che prima che organizzativa e finanziaria è di legittimazione istituzionale, ma anche per l'irrompere della revisione costituzionale che, seppur contraddittoriamente definita a livello statale, ne impone la revisione.

11. Si tratta, in particolare di un elemento rafforzativo del puntuale rilievo mosso da L. Gardini, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2.2010, 38 secondo il quale "quasi a marcare un contrappasso rispetto alle origini storiche dell'autonomia regionale, voluta fortemente dal partito di don Sturzo come soluzione organizzativa alla secolare "questione meridionale", nell'ottica di un riequilibrio territoriale a favore del Sud, la "questione settentrionale" viene armata dai sostenitori del federalismo amministrativo e fiscale nel nome di una maggiore "giustizia territoriale".

12. Per più puntuali riferimenti in materia sia consentito rinviare al volume da me curato *Federalismo fiscale e perequazione*, Roma, 2013.

13. Su come, indomani dell'unificazione, la parola transita dal linguaggio storiografico a quello giuridico L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, 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*, Padova, 2014, 199 e ss.

Dal confronto tra cultori della storia e di costituzionalisti ed amministrativisti, è emersa un'analisi articolata del complesso e contraddittorio fenomeno dell'autonomia, consentendo di ancorare la disamina giuridico-istituzionale alle radici storiche ed alle dinamiche sociali e culturali e di individuare i problemi da aggredire per rilanciare l'autonomia speciale piuttosto che rassegnarsi al suo oblio.

In particolare, nei lavori che seguono, e più specificatamente, in quelli di eminenti giuristi ai quali sono state affidate le relazioni di apertura delle sessioni (G. Corso, S. Raimondi, G. Silvestri), nonché degli altri giuristi che hanno voluto offrire il loro contributo al Convegno<sup>14</sup>, si coglie in termini convergenti un giudizio di sostanziale inadeguatezza dell'esperienza maturata, in generale dalle regioni ad autonomia differenziata, ma soprattutto dalla Sicilia, ancor più accentuata nel recente periodo anche a causa delle misure di rigore economico connesse alle esigenze di risanamento del deficit di matrice europea e alla grave riduzione di investimenti che hanno colpito soprattutto il Mezzogiorno.

Emerge anche dalle altre relazioni giuridiche l'esigenza di una profonda rilettura dell'autonomia siciliana, delle sue radici, delle opportunità, seppur non sempre colte, delle patologie che questa esperienza istituzionale ha manifestato, ma anche del permanere di molte delle ragioni che ancora oggi giustificano un regime differenziato dell'essere regione in Italia ed in Europa<sup>15</sup>.

Peraltro, ed è conclusione comune a molti degli apporti teorici offerti, che con la revisione costituzionale ormai prossima all'approvazione del Parlamento oggi si apre una nuova stagione.

La revisione degli Statuti speciali che conseguirà all'entrata in vigore delle nuove norme costituzionali, al termine del complesso è molto controverso percorso di riforma, potrà consentirne una profonda riscrittura introducendo quegli elementi di innovazione e consentendo di rimuovere istituti ormai ibernati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui la Carta fondamentale dell'autonomia siciliana abbisogna per garantire un confronto positivo ed un effettivo coordinamento con il rinnovato quadro costituzionale nazionale, ma soprattutto europeo.

14. Si vedano in tal senso le relazioni di A. Bellavista, A. Piraino, A. Saitta, L. Saltari, A. Sciortino, R. Ursi.

Le relazioni delle mattine delle tre giornate del Convegno "Settant'anni di autonomia siciliana", sono consultabili su [www.it.youtube.com](http://www.it.youtube.com), nonché la commemorazione del compianto Prof. Alessandro Argiroffi, collega di tanti anni della Facoltà di Scienze politiche, precocemente scomparso.

15. A sostegno del permanere delle ragioni della specialità hanno preso posizione da ultimo G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); A. D'Atena, *Passato, presente.....e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Dir. e soc.*, 2014, 605 e ss.; F. Palermo, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015.

Le modifiche alla Costituzione, proprio per il peculiare contesto nel quale vengono collocate le autonomie differenziate, impongono alla Regione un nuovo dinamismo negoziale con lo Stato per disegnare, in termini rinnovati, non solo ripartizioni di competenze legislative ed amministrative e legittime spettanze finanziarie, ma una nuova forma dell'autonomia che riqualifichi il decentramento nell'allocazione del potere di decisione politica e possa costituire un valore aggiunto per i siciliani di oggi e di domani.

Soltanto all'esito di questo percorso, che si presenta ancora incerto e controverso, anche a causa delle spinte verso un chiaro accentramento che sembra prevalere nelle politica come nella giurispubblicistica italiana<sup>16</sup> – invero in controtendenza alle tendenze al decentramento che ed alla rilanciata sensibilità verso l'insularità a livello europeo –, potremo verificare quale nuova forma assumerà l'autonomia siciliana.

Le riflessioni che seguono, raccolte in questi Atti, vengono offerte a questa nuova 'stagione costituente', auspicando che essa possa rappresentare un'occasione di rafforzamento della democrazia deliberativa di una comunità regionale insulare, frontiera europea nel Mediterraneo.

*Gaetano Armao*  
Università degli Studi di Palermo

16. Va certamente registrata una 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 e 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, le riforme che in tal direzione sono state varate, l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo, sui quali si veda, nella vasta letteratura B. Caravita Di Toritto, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2011, I ss. e A. D'Atena, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in Aa.Vv., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 307 e ss. ed alla dottrina ivi citata.