

GIUSEPPE VERDE

“SEPOLTA VIVA”

Il Governo Alessi e l'avvio dell'autonomia speciale della Regione Siciliana

30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949



EDITORIALE SCIENTIFICA

GIUSEPPE VERDE

“Sepolta viva”

Il Governo Alessi
e l'avvio dell'autonomia speciale
della Regione Siciliana
(30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)

Editoriale Scientifica

**Tutti i diritti maturati dalla vendita del seguente volume saranno
devoluti all'associazione umanitaria: *Save the Children***

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 7 settembre 2016 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
ISBN 978-88-6342-957-2

A Cettina e alla nostra Famiglia

Indice

<i>Premessa</i>	9
CAPITOLO PRIMO	
Ordine pubblico e lotta alla criminalità organizzata	13
CAPITOLO SECONDO	
Lo Statuto speciale e la Costituzione	31
1. Il problema del coordinamento dello Statuto speciale con la Costituzione	31
2. Statuto da adeguare o da revisionare?	38
2.1. I nodi problematici	38
2.2. La difficile attuazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 e la stagione dell'inseguimento dell'autonomia regionale ordinaria	43
2.3. La mancata estensione di principi e vincoli di sistema alle autonomie speciali	47
2.4. Disposizioni di attuazione degli Statuti speciali e accordi come strumenti di ridefinizione della specialità	48
2.5. Conclusioni e prospettive alla luce della recente riforma costituzionale	56
3. Alta corte e Corte costituzionale	59
CAPITOLO TERZO	
I rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana	95
1. Statuto speciale e disposizioni di attuazione	95
2. Commissione paritetica e determinazione delle disposizioni di attuazione dello Statuto	103

2.1. Il procedimento di formazione delle disposizioni di attuazione	105
2.2. Natura e funzioni delle disposizioni di attuazione	110
3. La ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana	115
4. L'Accordo Stato – Regione Siciliana del 20 giugno 2016	122

CAPITOLO QUARTO

Legge statale e legge regionale: come costruire il disordine delle fonti	129
--	-----

CAPITOLO QUINTO

Quale futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?	141
1. La storia e il presente	141
2. Ha senso parlare di Autonomia speciale per la Regione Siciliana?	148
3. La crisi della Autonomia e la battaglia per la legalità e la buona politica	152
4. Lo Statuto speciale e il coordinamento con la Costituzione	155
5. L'Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi	158
6. I rapporti finanziari con lo Stato	161
7. C'è un futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?	164
Nota bibliografica	167

Premessa

Le elezioni della prima Assemblea regionale siciliana si svolsero il 20 aprile del 1947. La Democrazia cristiana ottenne il 20,5 % dei voti registrando un arretramento rispetto alle elezioni per l'Assemblea costituente pari al 13%. Di contro il Blocco del popolo (costituito dal Partito comunista italiano, dal Partito socialista e dal Partito d'azione) ottenne il 30,4% dei consensi elettorali. In Assemblea erano presenti altri partiti e movimenti: il Blocco democratico con il 14,8%, il Partito nazionale monarchico con il 9,5%, il Movimento indipendentista siciliano con l'8,8%, i socialdemocratici con il 4,2%, i repubblicani con il 3,8% e i liberali con il 2,1%.

Giuseppe Alessi fu eletto Presidente della Regione il primo giugno del 1947: così nacque il primo governo regionale, un monocolore democristiano sostenuto da altre forze politiche di centro - destra. L'esperienza politica del Governo Alessi durò fino al gennaio del 1949 anche se nel marzo del 1948 il Presidente si dimise in segno di protesta per la decisione assunta sul coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione repubblicana, per essere subito dopo rieletto Presidente della Regione siciliana.

Sepolta viva è un'espressione utilizzata da Giuseppe Alessi in un'intervista rilasciata alla rivista *Cronache Parlamentari Siciliane* nel 1994. In tale occasione, la giornalista chiedeva al Presidente Alessi notizie in merito alle vicende che spinsero la Corte costituzionale a escludere la possibilità che nel nostro ordinamento potessero convivere due organi di giustizia

costituzionale (l'Alta Corte – prevista dallo Statuto speciale - e la Corte costituzionale – prevista dalla Costituzione). Il riconoscimento del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale ha così impedito la prosecuzione di una esperienza legata a uno degli istituti maggiormente caratterizzanti lo Statuto speciale della Regione Siciliana.

In occasione dell'intervista, il Presidente Alessi ribadisce il proprio punto di vista. La giornalista avanza il dubbio che l'Alta corte fosse stata «tacitamente soppressa» e il Presidente risponde che «non fu mai abrogata. È *sepolta, sepolta viva*. Perché nel fagocitarla non hanno adoperato lo strumento voluto dalla Costituzione, cioè, una legge costituzionale [...] quindi l'istituto esiste, ma l'organo non è stato mai più nominato. Ecco perché dico che è sepolta viva. Ancora viva e ancora sepolta [...] tutti in Italia protestavano: due Corti [...] se noi della Consulta avessimo saputo, allora, che ci sarebbe stata la nuova Repubblica con una Corte costituzionale, invece di chiamarla Alta Corte le avremmo dato un nome diverso, l'avremmo chiamata Comitato di controllo. Tutti l'avrebbero trovato giusto».

Ho pensato che *Sepolta viva* fosse un'espressione utilizzabile per rappresentare lo *stato di salute* dell'Autonomia speciale della Regione Siciliana.

Indipendentemente dalle vicende riguardanti l'Alta Corte, infatti, molte disposizioni statutarie seppur formalmente vigenti sono di fatto completamente disapplicate da anni, così da rendere lo Statuto speciale un reperto di archeologia costituzionale, completamente incompatibile con le trasformazioni che hanno riguardato il regionalismo italiano.

Non mancano movimenti e forze politiche che, invece, rivendicano una piena attuazione dello Statuto speciale, ritenendo che la storia costituzionale del nostro Paese abbia nel suo complesso mortificato le aspirazioni autonomistiche della Sicilia.

I documenti qui riprodotti sono stati sistemati per temi suggeriti dalla lettura dei verbali della Giunta del governo Alessi.

È di un certo interesse segnalare che negli anni qui presi in considerazione, emergono tutte le questioni che poi segneranno la storia del regionalismo siciliano.

Infatti, tra il maggio del 1947 e il gennaio del 1949 sono affrontati tutti i nodi legati al rapporto tra Statuto siciliano e Costituzione repubblicana.

In quegli anni gli aspetti problematici della autonomia speciale siciliana si manifestano in tutta la loro complessità, prospettando soluzioni e interpretazioni differenti.

Negli anni successivi, grazie soprattutto al contributo della giurisprudenza costituzionale, il regionalismo siciliano assume la fisionomia che conosciamo.

Mi pare interessante sottolineare che le soluzioni apprestate ai problemi legati all'attuazione dello Statuto speciale, erano già state avanzate tra il 1947 e il 1949 come possibili risposte alle questioni connesse con l'avvio dell'esperienza regionale siciliana. Anche per questa ragione si è ritenuto utile richiamare alcune sentenze che hanno risolto questioni connesse con l'applicazione dello Statuto speciale, o ritenute importanti perché offrono una ricostruzione dei rapporti fra politica e criminalità organizzata.

Questo volume contiene una raccolta di documenti che provano a ricostruire la vicenda autonomistica siciliana attraverso lo studio dei verbali dalla Giunta Regionale presieduta dall'On.le Giuseppe Alessi. Si tratta di un contributo che matura nel contesto di una ricerca più ampia coordinata dal sottoscritto e da Giovanni Tarli Barbieri (Università di Firenze) e muove dalle riflessioni a margine delle lezioni di Diritto costituzionale e di Diritto costituzionale della Regione Siciliana, (insegnamenti del Corso di laurea magistrale in giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo).

L'esposizione segue lo svolgimento delle lezioni e delle esercitazioni dei corsi universitari, luogo privilegiato dove è possibile discutere con gli studenti del valore della Costituzione.

CAPITOLO PRIMO

ORDINE PUBBLICO E LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

«Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato», è quanto recita il primo comma dell'art. 31 dello Statuto.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che lo Statuto non contempla l'ordine pubblico fra le materie di competenza (esclusiva o concorrente) della Regione. Escluso, quindi, che la Regione possa legiferare in tema di ordine pubblico, la disposizione statutaria ha offerto lo spunto per definire ruolo e funzioni del Presidente della Regione responsabile anche per il *mantenimento dell'ordine pubblico*.

Dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale le decisioni che meritano di essere richiamate sono due. Si tratta di pronunzie nelle quali si discute delle modalità attuative delle competenze presidenziali di cui all'art. 31: il legislatore regionale ha ritenuto di potere legittimamente definire alcuni profili organizzativi dell'amministrazione regionale prevedendo strutture burocratiche alle quali si provava ad affidare competenze connesse con il mantenimento dell'ordine pubblico.

La prima è la sentenza n. 131 del 1963. In tale decisione la Corte è chiamata a valutare la legittimità costituzionale di una legge regionale siciliana che, nel dare attuazione all'art.

31 dello Statuto, aveva previsto che il Presidente della Regione potesse avvalersi, ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico, di un "Ispettorato regionale di polizia".

I Giudici costituzionali accolgono il ricorso del Commissario dello Stato e dichiarano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale che avevano previsto l'istituzione di un "Ispettorato regionale di polizia".

La Corte ha così modo di precisare che «è fuori dubbio [...] che la funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico nel territorio della Regione è attribuita dall'art. 31 dello Statuto siciliano al Presidente della Regione nella qualità di organo dello Stato. Ma può ritenersi ugualmente certo che il Presidente non può esercitare questa funzione mediante uffici e organi della Regione». Il Presidente della Regione esercita funzioni di organo regionale e di organo statale: agisce «in altre parole, come organo di due enti diversi, ciascuno con proprio ordinamento e con propria organizzazione». La Corte ritiene poi che, qualsiasi sia l'organizzazione degli apparati burocratici regionali, non si può ammettere che una legge regionale attribuisca «ad uffici e ad agenti dipendenti dalla Regione funzioni che sono del Presidente come organo dello Stato».

Diverso è il caso dell'ente che agisce come organo di un altro ente, e che non può non servirsi della propria organizzazione e del proprio apparato: «il Presidente della Regione non è un ente – che, come tale, non può agire se non attraverso una propria organizzazione e un proprio apparato – ma è, come si è detto, un ufficio che, essendo investito di funzioni regionali e di funzioni statali, è distintamente incardinato

nell'ordinamento dell'ente Stato e dell'ente Regione, senza la possibilità che nella sua figura vengano a confondersi o a sovrapporsi le rispettive organizzazioni di questi due enti».

La Corte interpreta quindi la previsione statutaria affermando in modo *tranchant* che «è lo Statuto ad impedire che il Presidente possa svolgere la funzione di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi regionali». Da questa interpretazione dell'art. 31 St. discende un divieto radicale per la Regione d'intendere sia la propria autonomia amministrativa che legislativa in materia di ordine pubblico come potere di regolare, organizzare ed esercitare direttamente una funzione amministrativa in modo indipendente dallo Stato: la Corte costituzionale afferma, infatti, da un lato, che «è escluso che al mantenimento dell'ordine pubblico si possa provvedere a mezzo di una polizia diversa dalla statale» e, dall'altro, che «appare altrettanto evidente [...] la violazione delle norme statutarie sulla competenza legislativa della Regione» perché «solo una legge della Repubblica può stabilire l'ordinamento degli organi di polizia, di cui il Presidente e il Governo della Regione possono disporre». In modo ancora più esplicito, la Corte afferma quindi che «i limiti della competenza legislativa fissati dagli artt. 14 e 17 dello Statuto siciliano, [...] coerentemente con l'art. 31, non comprendono la materia dell'ordinamento della polizia».

A distanza di quasi quaranta anni il legislatore regionale approva la legge n. 20 del 1999 *Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari*. L'art. 22 della legge

regionale istituisce un Comitato regionale per la sicurezza, che avrebbe dovuto «proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione».

Il contesto politico e sociale in cui si inserisce la legge regionale del 1999 è completamente diverso da quello dei primi anni sessanta. Nel 1999 la Sicilia e il Paese hanno conosciuto le stragi di mafia che hanno ferito la società e le istituzioni italiane. La lista dei servitori dello Stato morti nell'adempimento dei propri doveri è drammaticamente lunga. È chiaro che l'intento del legislatore regionale del 1999 è quello di immaginare – in uno slancio solidaristico – una risposta della politica regionale, disponendo, con legge, misure risarcitorie e di sostegno economico in favore delle vittime della mafia, di estorsioni e dell'usura.

Anche in questo caso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 55 del 2001, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale siciliana n. 20 del 1999. Dal punto di vista delle competenze legislative regionali si afferma che è palese la violazione dei limiti di competenza posti dallo Statuto siciliano poiché «la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale». In riferimento poi all'art. 31 dello Statuto la decisione del 2001 richiama il precedente del 1963 precisando ancora una volta che, secondo lo Statuto, il Presidente della Regione interviene nella sua qualità di organo dello Stato, e, conseguentemente, si deve escludere che «possa svolgere le

funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte a mezzo della polizia dello Stato».

Le due decisioni della Corte costituzionale definiscono ruolo e funzioni del Presidente della Regione in riferimento al tema del mantenimento dell'ordine pubblico, in linea con quanto previsto dallo Statuto e dalla Costituzione. In entrambe le fattispecie oggetto delle sentenze del 1963 e del 2001 entrano in gioco profili organizzativi legati alla struttura burocratica della Presidenza della Regione. È da dire, però, che il mantenimento dell'ordine pubblico in un territorio nel quale si registra da sempre una presenza della criminalità organizzata non dovrebbe esaurirsi nel progettare Ispettorati o Comitati.

Il vertice politico della Regione dovrebbe provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico con un'azione politica di effettivo contrasto alla criminalità organizzata. Più precisamente, la permeabilità delle istituzioni regionali e locali agli interessi della mafia ha determinato un condizionamento della vita politica regionale e nazionale, fino al punto da immaginare che alcuni eletti potessero rappresentare direttamente gli interessi della criminalità organizzata: i meccanismi della rappresentanza politica sono stati utilizzati per rappresentare interessi illeciti. Ecco quindi la necessità di intervenire innanzitutto sul sistema politico.

Dai verbali della Giunta Alessi emerge una posizione politica molto chiara e definita nella quale non vi è alcun arretramento nella lotta alla criminalità organizzata. Alessi è il testimone di un impegno politico libero e determinato. Altri, purtroppo, utilizzeranno l'immenso patrimonio di idee e speranze presente nella Sicilia di quegli anni senza promuovere alcun avanzamento per la società siciliana.

Verbale n. 3 del 20 giugno 1947

Dichiarazioni del Presidente

Il Presidente dopo alcune osservazioni sull'andamento e la funzionalità dei vari Assessorati, invita gli Assessori presenti a procedere alla organizzazione dei propri dicasteri in armonia con le dichiarazioni programmatiche lette in Assemblea.

Ciascuno Assessore, dice il Presidente, studi e approfondisca i problemi di sua competenza.

Passa poi in rapida rassegna la situazione siciliana, in tutti i suoi aspetti soffermandosi in particolare sulla situazione politica di pubblica sicurezza.

I settori dell'opposizione si sono lasciati andare in questa prima fase a manifestazioni verbali, è auspicabile, che non si trasformino in azioni concrete di piazza.

Comunque il comportamento del Governo non può che essere deciso nell'azione da svolgere in favore delle classi lavoratrici, in difesa della giustizia e della libertà per tutti.

Nella coscienza morale di questa azione di Governo troverà la forza per reprimere ogni attentato alla Democrazia.

Per quanto riguarda poi la repressione della delinquenza di qualsiasi natura, il Presidente dichiara che, nonostante le limitate forze di polizia di cui attualmente la Regione dispone, egli ha dato ordini precisi tendenti a

individuare le organizzazioni criminose, colpirle e stroncarle in tutti i loro elementi e fattori, finanziatori, mandanti ed esecutori materiali.

In questa opera di repressione, che è politica e sociale insieme, egli non si lascerà piegare da qualsiasi influenza politica, non essendo possibile in questo campo cedere a pressioni di sorta.

Nel momento in cui, conclude, il Governo dovesse deflettere dalla sua linea di condotta morale, la nostra presenza qui non avrebbe più alcun significato.

Verbale n. 23 del 25 novembre 1947

Comunicazioni del Presidente (On.le Alessi)

Il Presidente On.le Alessi fa un'ampia relazione sulla situazione politica che si è venuta a determinare nell'Isola nelle ultime settimane con particolare riferimento agli avvenimenti di Caltanissetta e alle agitazioni che si prevedono in provincia di Agrigento.

Assicura la Giunta di avere impartito le necessarie disposizioni perché l'ordine pubblico e insieme la libertà dei cittadini siano fermamente tutelate, invita gli Assessori a non allontanarsi dai loro uffici poiché ritiene necessario che tutti gli organi di Governo siano costantemente collegati fra loro e con la Presidenza [...].

Verbale n. 36 del 13 marzo 1948

Comunicazioni del Presidente (On.le Alessi);

a) Ordine pubblico

Il Presidente relaziona ampiamente alla Giunta circa la condizioni dell'ordine pubblico in Sicilia e in particolare intorno a 3 delitti commessi recentemente in Sicilia e cioè l'uccisione dell'Avv. Vincenzo Campo di Li Puma ed il rapimento di Placido Rizzotto.

Per ognuno di questi delitti il Presidente illustra le circostanze di luogo e di tempo nelle quali furono commessi dando anche comunicazione dei rapporti più recenti della Polizia.

Assicura la Giunta di aver dato disposizioni di estremo rigore perché l'ordine, la incolumità e la sicurezza dei cittadini vengano assicurati, mentre misure speciali sono state adottate per potenziare gli organi di polizia onde pervenire all'arresto dei responsabili.

Si tratta di delitti, conclude, che preoccupano enormemente sia che si debbano attribuire a delinquenti comuni sia che abbiano uno sfondo o una causale politica e che impegnino il governo per un'azione a fondo che dovrà infine essere coronata di successo.

Dai verbali qui riprodotti emerge una prospettiva politica nella quale il mantenimento dell'ordine pubblico si realizza attraverso un'azione politica di contrasto alla criminalità organizzata e non progettando strutture burocratiche da inserire nell'organizzazione amministrativa regionale.

Si deve ammettere che le istituzioni regionali, in rapporto perverso con la politica nazionale, hanno consentito alla mafia di condizionare la vita democratica attraverso il sistema elettorale. I partiti politici hanno veicolato, attraverso i meccanismi elettorali dentro le istituzioni, interessi malavitosi che hanno mortificato le aspirazioni dei molti cittadini onesti.

Alcune vicende giudiziarie credo che dimostrino l'incapacità del sistema politico di resistere alle pressioni della mafia.

Corte di Appello di Palermo sentenza n. 3 del 2001 del 17.11.2002

In definitiva, la Corte ritiene che sia ravvisabile il reato di partecipazione alla associazione per delinquere nella condotta di un eminentissimo personaggio politico nazionale, di spiccatissima influenza nella politica generale del Paese ed estraneo all'ambiente siciliano, il quale, nell'arco di un congruo lasso di tempo, anche al di fuori di una esplicitata negoziazione di appoggi elettorali in cambio di propri interventi in favore di una organizzazione mafiosa di rilevantissimo radicamento territoriale nell'Isola: a) chieda ed ottenga, per conto di suoi sodali, ad esponenti di spicco della associazione interventi para-legali, ancorché per finalità non riprovevoli; b) incontri ripetutamente esponenti di vertice della stessa associazione; c) intrattenga con gli stessi relazioni amichevoli, rafforzandone la influenza anche rispetto ad altre componenti dello stesso sodalizio tagliate fuori da tali rapporti; d) appalesi autentico interessamento in relazione a vicende particolarmente delicate per la vita del sodalizio mafioso; e) indichi ai mafiosi, in relazione a tali vicende, le strade da seguire e discuta con i medesimi anche di fatti criminali gravissimi da loro perpetrati in connessione con le medesime vicende, senza destare in essi la preoccupazione di venire denunciati; f) ometta di denunciare elementi utili a far luce su fatti di particolarissima gravità, di cui sia venuto a conoscenza in dipendenza di diretti contatti con i mafiosi; g) dia, in buona sostanza, a detti esponenti mafiosi segni autentici – e non meramente fittizi – di amichevole disponibilità, idonei, anche al di fuori della messa in atto di specifici ed effettivi interventi agevolativi, a contribuire al rafforzamento della organizzazione criminale, inducendo negli affiliati, anche per la sua autorevolezza politica, il sentimento di essere protetti al più alto livello del potere legale. Alla stregua dell'esposto convincimento, si deve concludere che ricorrono le condizioni per ribaltare, sia pure nei limiti del periodo in considerazione, il giudizio negativo espresso dal Tribunale in ordine alla sussistenza del reato e che, conseguentemente, siano nel merito fondate le censure dei PM appellanti. Non resta, allora, che confermare, anche sotto il profilo considerato, il già precisato orientamento ed

emettere, pertanto, la statuizione di non luogo a procedere per essere il reato concretamente ravvisabile a carico del sen. Andreotti estinto per prescrizione.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte, visti gli artt. 416, 416bis, 157 e ss., c.p.; 531 e 605 c.p.p.; in parziale riforma della sentenza resa il 23 ottobre 1999 dal Tribunale di Palermo nei confronti di Andreotti Giulio ed appellata dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore Generale, dichiara non doversi procedere nei confronti dello stesso Andreotti in ordine al reato di associazione per delinquere a lui ascritto al capo A) della rubrica, commesso fino alla primavera del 1980, per essere lo stesso reato estinto per prescrizione; conferma, nel resto, la appellata sentenza.

Corte di Cassazione, seconda sezione penale, sentenza n.49691/2004 del 28 dicembre 2004.

[...] A questo punto, esaurita la disamina dei due ricorsi, debbono essere tratte le considerazioni conclusive da cui scaturiranno le statuizioni della Corte. Come si è rilevato nel primo paragrafo della parte motiva della presente sentenza, la partecipazione all'associazione criminosa si sostanzia nella volontà dei suoi vertici di includervi il soggetto e nell'impegno assunto da costui di contribuirne alla vita attraverso una condotta a forma libera, ma in ogni caso tale da costituire un contributo apprezzabile e concreto, sul piano causale, all'esistenza o al rafforzamento del sodalizio. Non è, dunque, sufficiente una condivisione meramente psicologica o ideale di programmi e finalità della struttura criminosa, ma occorre la concreta assunzione di un ruolo materiale al suo interno, poiché la partecipazione implica l'apporto di un contributo nella consapevolezza e volontà di collaborare alla realizzazione del programma societario. D'altra parte, in mancanza dell'inserimento formale nel sodalizio, è soltanto la prestazione di contributi reali che rende concreta ed effettiva, e

non meramente teorica, la disponibilità e nel contempo ne materializza la prova. In definitiva, la Corte di Appello non si è discostata da questa impostazione, perché ha ancorato l'asserita disponibilità dell'imputato ad una serie di fatti e di considerazioni che ha ritenuti tali da rafforzare il sodalizio criminoso, anche per effetto dell'apprezzamento e della collaborazione manifestati nei confronti di alcuni dei suoi vertici. A tale proposito è sufficiente ricordare le opinioni di Bontate e di altri uomini d'onore sul rafforzamento della loro posizione personale e dell'intera organizzazione per effetto delle presunte amichevoli relazioni intrattenute con Andreotti e, per contro, il disappunto di Rima per non essere riuscito ad instaurare rapporti analoghi. Pertanto la Corte palermitana non si è limitata ad affermare la generica e astratta disponibilità di Andreotti nei confronti di Cosa Nostra e di alcuni dei suoi vertici, ma ne ha sottolineato i rapporti con i suoi referenti siciliani (del resto in armonia con quanto ritenuto dal Tribunale), individuati in Salvo Lima, nei cugini Salvo e, sia pure con maggiori limitazioni temporali, in Vito Ciancimino, per poi ritenere (in ciò distaccandosi dal primo giudice) l'imputato partecipante dei rapporti da costoro sicuramente intrattenuti con Cosa Nostra, rapporti che, nei convincimenti della Corte territoriale, sarebbero stati dall'imputato coltivati anche personalmente (con Badalamenti e, soprattutto, con Bontate) e che sarebbero stati per lui forieri di qualche vantaggio elettorale (quantomeno sperato, solo parzialmente conseguito) e di interventi *extra ordinem*, sinallagmaticamente collegati alla sua disponibilità ad incontri e ad interazioni (il riferimento della 95 Corte territoriale è alla questione Mattarella), oltre che alla rinuncia a denunciare i fatti gravi di cui era venuto a conoscenza. Quindi la sentenza impugnata, al di là delle sue affermazioni teoriche, ha ravvisato la partecipazione nel reato associativo non nei termini riduttivi della mera disponibilità, ma in quelli più ampi e giuridicamente significativi di una concreta collaborazione, sviluppatasi anche attraverso l'opera di Lima, dei Salvo e di Ciancimino, oltre che nella ritenuta interazione con i vertici del sodalizio (basti pensare, ancora una volta, il suo riferimento alla vicenda Mattarella), la cui valenza sul piano della configurabilità del reato non è inficiata dalla considerazione che la solu-

zione realmente adottata non fu quella politica da lui propugnata, ma quella omicidiaria da lui avversata. Ne deriva che la costruzione giuridica della Corte territoriale resiste al vaglio di legittimità proprio perché essa ha interpretato i fatti di cui è processo – esprimendo tale suo convincimento in termini che lo rendono non censurabile in questa sede – nel senso che Andreotti, facendo leva sulla sua posizione di uomo politico di punta soprattutto a livello governativo, avrebbe manifestato la propria disponibilità – sollecitata o accettata da Cosa Nostra – a compiere interventi in armonia con le finalità del sodalizio ricevendone in cambio la promessa, almeno parzialmente mantenuta, di sostegno elettorale alla sua corrente e di eventuali interventi di altro genere. Piuttosto la Corte territoriale si è posta in contrasto logico con il delineato concetto di partecipazione nel reato associativo e con l'elaborazione giurisprudenziale in tema di permanenza del partecipe nell'organizzazione criminale nel momento in cui non ha considerato che la sua struttura ne implica necessariamente l'indeterminatezza temporale, con la conseguenza che l'*intra-neus* recede dalla compagine criminale solo ponendo in essere una concreta condotta che ne implichi e dimostri l'irreversibile distacco. Ma il già indicato (in precedenza) errore di diritto si è rivelato in concreto inconfidente in quanto quel Giudice (ed anche ciò è stato già considerato) ha risolto la questione del recesso con rilievi di merito, insindacabili in questa sede. La costruzione della Corte d'Appello, giuridicamente non censurabile solo in virtù delle effettuate precisazioni e fatto salvo il limite appena sopra delineato, è stata poi raffrontata alla realtà processuale per verificarne la compatibilità con le risultanze acquisite, verifica il cui controllo va effettuato tenendo presente l'ovvia precisazione che la cognizione della Corte di Cassazione non consente apprezzamenti di merito ed è limitata al riscontro di eventuali vizi di motivazione. I rapporti con Lima, con i Salvo e con Ciancimino, gli effetti che ne sono derivati, il loro significato ai fini della decisione sono stati descritti e valutati dalla sentenza impugnata sulla base di apprezzamenti di merito espressi in termini logici e conseguenti, quindi razionalmente incensurabili. La ricostruzione dei singoli episodi e la valutazione delle relative conseguenze è stata effettuata

in base ad apprezzamenti e interpretazioni che possono anche non essere condivise e a cui sono contrapponibili altre dotate di uguale forza logica, ma che non sono mai manifestamente irrazionali e che, quindi, possono essere stigmatizzate nel merito, ma non in sede di legittimità. La Corte di Appello ha ritenuto provati i due incontri con Bontate, riferiti da Marino Mannoia, il quale ha partecipato personalmente al secondo mentre ha avuto cognizione del primo senza esservi presente, perché essa ha apprezzato – in termini non palesemente illogici – adeguati allo scopo i riscontri di carattere generale e le deduzioni di carattere logico che li confortano, dalla medesima analiticamente illustrati. Inoltre, mentre del primo è stato affermato il carattere non determinante ai fini della ricostruzione prescelta, il secondo incontro è stato apprezzato come dimostrativo della crisi irreversibile dei pregressi, asseriti rapporti tra i due interlocutori principali, anche se sulla base di un ragionamento logico conseguente alla valutazione di fatti noti, o ritenuti accertati, piuttosto che sulla prova diretta e specifica del recesso dal sodalizio. La Corte territoriale ha ritenuto attendibile anche l'episodio Nardini, pur nella affermata problematica credibilità di Mammoliti, in quanto sufficientemente riscontrato e, quindi, lo ha valutato anche se ad effetti piuttosto limitati. Considerazioni analoghe attengono all'intervento per aggiustare il processo Rimi, utilizzato dalla sentenza impugnata essenzialmente allo scopo di inferirne l'affidamento dei vertici di Cosa Nostra sulla possibilità di rivolgersi ad Andreotti e richiederne l'intervento allo scopo di superare situazioni pericolose per l'organizzazione. Per contro e sul versante opposto, la Corte palermitana ha negato pregnante valenza probatoria ai fatti accaduti nel periodo successivo all'avvento dei 'corleonesi', quali il preteso regalo ad Andreotti di un quadro da parte di Bontate e Calò, gli interventi dell'imputato, sia pure modesti e non decisivi, espletati a favore di Sindona, i cui legami con Bontate e Badalamenti ha ritenuto provati, la telefonata proveniente dalla sua segreteria nel settembre 1983 per assumere informazioni sulla salute di Giuseppe Cambria, persona legata ai Salvo, di cui, però, ha posto in dubbio la riferibilità all'imputato, il trasferimento nel 1984 di detenuti siciliani dal carcere di Pianosa a quello di Novara, per il quale ha ipotizza-

to un interessamento esclusivo di Lima, l'incontro avvenuto nel 1985 con Andrea Manciaracina, uomo d'onore vicino a Riina, la convinzione in seno a Cosa Nostra, pur in assenza della prova di un suo intervento, di poter ricorrere ad Andreotti per aggiustare il maxiprocesso, la cui importanza per il sodalizio criminoso era innegabile. Pertanto il Collegio rileva conclusivamente: 1) la Corte di Appello ha delineato il concetto di partecipazione nel reato associativo in termini giuridici non condivisibili, ma l'erronea definizione teorica è stata emendata per effetto della successiva ricostruzione dei fatti, da cui essa ha tratto il convincimento di specifiche attività espletate a favore del sodalizio; 2) pure la cessazione di tale partecipazione è stata delineata secondo una prospettazione giuridica non corretta, ma poi anche riguardo ad essa la Corte territoriale ha non irrazionalmente valutato come concreta dimostrazione del necessario recesso un episodio che ha insindacabilmente ritenuto essere di certo avvenuto; 3) gli episodi considerati dalla Corte palermitana come dimostrativi della partecipazione al sodalizio criminoso sono stati accertati in base a valutazioni e apprezzamenti di merito espressi con motivazioni non manifestamente irrazionali e prive di fratture logiche o di omissioni determinanti; 4) avendo ritenuto cessata nel 1980 la assunta partecipazione nel sodalizio criminoso, correttamente il giudice di appello è pervenuto alla statuizione definitiva senza considerare e valutare unitariamente il complesso degli episodi articolatisi nel corso dell'intero periodo indicato nei capi d'imputazione; 5) le statuizioni della Corte di Appello concernenti l'insussistenza di una delle circostanze aggravanti contestate e la teorica concedibilità delle circostanze attenuanti generiche non hanno formato oggetto di impugnazione specifica e, quindi, sono passate in giudicato, precludendo qualsiasi ulteriore indagine perché la cessazione della consumazione del reato nel 1980 ne ha determinato la prescrizione. Inoltre essa ha ritenuto ulteriore fatto confermativo della asserita dissociazione l'emanazione del D.L. 12 settembre 1989, n. 317, di cui l'imputato è stato un fiero propugnatore; 6) al termine di questo articolato '*excursus*', il Collegio ritiene di dover riprendere l'osservazione iniziale: i giudici dei due gradi di merito sono pervenuti a soluzioni diverse; non rientra tra i com-

piti della Corte di Cassazione, come già reiteratamente precisato, operare una scelta tra le stesse perché tale valutazione richiede l'espletamento di attività non consentite in sede di legittimità; in presenza dell'intervenuta prescrizione, poi, questa Corte ha dovuto limitare le sue valutazioni a verificare se le prove acquisite presentino una evidenza tale da concludere la manifesta illogicità della motivazione della sentenza in ordine all'insussistenza del fatto o all'estraneità allo stesso da parte dell'imputato; 7) ne deriva che, mancando tali estremi, i ricorsi vanno rigettati. Al rigetto del ricorso dell'imputato consegue per il medesimo l'onere delle spese ai sensi dell'art. 616 c.p.p..

P.Q.M.

Rigetta il ricorso del Procuratore Generale e dell'imputato e condanna quest'ultimo al pagamento delle spese processuali. Roma, 15 ottobre 2004.

Corte di Cassazione, seconda sezione penale, sentenza n. 192
del 21.01.2011

Tutto il compendio probatorio raccolto all'esito della compiuta istruttoria dibattimentale [...] ha dimostrato come: Cuffaro Salvatore – [...] candidato nelle elezioni regionali del giugno 2001 alla carica di Governatore della Regione siciliana, elezione poi effettivamente avvenuta – aveva stipulato con [...] Borzacchelli Antonio [...] un accordo criminoso [...] ben preciso in forza del quale quest'ultimo avrebbe sistematicamente ricercato e riferito al primo tutte le notizie segrete concernenti indagini in corso sia a suo carico che nei confronti di ogni altro soggetto a lui vicino per amicizia personale ovvero per affinità politica. In cambio dell'assolvimento di tale prezioso ruolo informativo - la cui illiceità, evidentemente, era in *re ipsa* e doveva, pertanto essere ben chiara ad entrambi [...] il Borzacchelli – che non aveva alcun retroterra elettorale e non portava voti – veniva inserito dal Cuffaro come primo dei candidati nella lista "Biancofiore", lista c.d. d'appoggio a quella del candidato presidente, che, proprio per tale ragione ed in virtù dei complessi meccani-

smi elettorali avrebbe certamente consentito – come effettivamente avvenne – l’elezione, quantomeno, del capolista. (pagg.135/136).

[...] Un secondo punto fermo è l’esistenza di un patto mafia-politica.

La Corte di merito (pag. 417) ha, così, delineato le linee generali dell’accordo, quali risultanti dal contenuto di numerose conversazioni intercettate [...]: “Il Miceli raffigurava al Guttadauro il suo interesse a partecipare alla competizione elettorale per l’elezione al Parlamento regionale ed il capo-mafia lo individuava quale possibile candidato dell’organizzazione mafiosa, circostanza, questa, inequivocabilmente emergente dalla terminologia utilizzata dallo stesso boss il quale faceva riferimento in più distinte occasioni agli interessi del gruppo che egli in quel momento rappresentava. [...] era sempre il capo-mafia a dettare al suo interlocutore [...] anche il programma politico di riferimento cui quest’ultimo avrebbe dovuto attenersi nel corso della sua futura attività. (pag.138).

[...]Guttadauro Giuseppe [...] era esponente di vertice della consorteria mafiosa. [...] con sentenza [...] divenuta irrevocabile [...] è stato condannato alla pena di anni tredici e mesi quattro di reclusione. [...] Ed è in tale veste e in tale contesto che il capo-mafia [...] individua il Miceli quale candidato dell’associazione mafiosa per le imminenti consultazioni elettorali regionali, concordando detta scelta con il Cuffaro Salvatore. [...] Ed è, quindi, in tale contesto che il Guttadauro stringe l’accordo con il Cuffaro [...] proponendo all’uomo politico che accetta (ed inserisce nella lista) la candidatura alle elezioni regionali del Miceli, e mobilitando l’intera famiglia mafiosa per le consultazioni al fine di ottenere il sostegno per un ridimensionamento del regime carcerario dell’art. 41 bis O.P., per il controllo dei flussi della spesa pubblica e per il condizionamento delle attività economiche sul territorio, tutti interessi dell’associazione mafiosa che il Miceli si era impegnato a realizzare (pagg.154-155).

[...] In sostanza, un vero e proprio patto politico-mafioso, un vero e proprio progetto di infiltrazione nel mondo politico-istituzionale avente come principale obiettivo l’On. Cuffaro, portato avanti dal capo-mafia

Guttadauro Giuseppe, per il tramite del Miceli, nonché dell'Aragona Salvatore (pag.155).

Le considerazioni possibili attengono al differente modo di intendere la politica.

CAPITOLO SECONDO

LO STATUTO SPECIALE E LA COSTITUZIONE

1. Il problema del coordinamento dello Statuto speciale con la Costituzione

La vicenda del *coordinamento* dello Statuto siciliano con la Costituzione è nota. La legge costituzionale n. 2 del 1948 prevedeva due commi; il primo comma, frutto di un emendamento di Gaspare Ambrosini stabilisce che, “lo Statuto della Regione Siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell’art. 116 della Costituzione. Il secondo comma, frutto di una proposta dell’On.le Persico con un’aggiunta dell’On.le Dominedò, affermava che «ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l’Assemblea Regionale della Sicilia».

Quest’ultimo comma destò una vibrata risposta da parte dell’Assemblea regionale e del Governo regionale. La prima nella seduta del 23 febbraio approvò per acclamazione un

ordine del giorno nel quale si legge che «considerato che è indispensabile assumere, in contrasto agli atteggiamenti di alcuni ceti dirigenti nazionali avversi all'autonomia siciliana, una diversa presa di posizione di ordine politico, che è compito dei partiti rappresentati in questa Assemblea realizzare» si reputa necessario «elevare una viva protesta contro le manifestate resistenze alla realizzazione integrale dello Statuto siciliano e riaffermare il suo intendimento di difenderlo e di realizzarlo con ogni mezzo, democraticamente consentito, impegnando in tale azione la dignità di questo Parlamento».

Il verbale della Giunta che segue è del 7 febbraio del 1948. In esso è possibile cogliere quali siano state le determinazioni del Governo regionale prima che l'Assemblea approvasse – in data 23 febbraio – l'ordine del giorno di disapprovazione delle determinazioni assunte dall'Assemblea costituente con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

Verbale n. 31 del 7 febbraio 1948

Comunicazioni del Presidente

Prima che il Presidente inizi la sua relazione, l'On.le La Loggia, a nome della Giunta Regionale esprime al Presidente ed al V. Presidente la più incondizionata approvazione ed il più vivo plauso per l'opera intensa assidua ed appassionata da loro svolta in difesa dello Statuto Siciliano e degli inalienabili diritti dell'Isola.

Il Presidente ringrazia e informa dettagliatamente la Giunta del lavoro svolto a Roma e dei risultati conseguiti.

Lo Statuto della Regione, egli afferma, deve intendersi, come di fatto è, coordinato colla Costituzione dello Stato ed è necessario che su questo punto non creino dubbi nella coscienza dei siciliani.

Si sofferma quindi nell'emendamento Persico-Dominedò approvato dalla Costituente, del quale illustra il significato politico e giuridico.

Dal punto di vista politico esso fu la risultante di un particolare stato d'animo che si era venuto a creare in seno alla Costituente, mentre dal punto di vista giuridico esso non si regge perché in evidente contrasto con gli articoli 116 e 138 della Costituzione e fuori dei limiti di competenza assegnati all'Assemblea Costituente dalla norma 17[^] delle disposizioni transitorie e finali per il che non si sarebbe potuto neppure porre in votazione, anche ai sensi dello stesso regolamento dell'Assemblea Costituente essendo in contrasto col 1° comma già approvato.

Propone pertanto che la Giunta deliberi l'impugnativa formale dinanzi l'Alta Corte del 2° capoverso della legge sul coordinamento dello Statuto Siciliano.

Dopo ampia e dettagliata discussione alla quale partecipano tutti gli Assessori presenti, la Giunta approva le dichiarazioni del Presidente e la proposta di impugnativa.

L'Alta corte con la sentenza n. 4 del 1948 affronta la questione di legittimità del secondo comma della legge costituzionale n. 2 del 1948 accogliendo il ricorso promosso dal Governo Regionale. In particolare la Regione riteneva che il suddetto comma fosse da ritenere incostituzionale per violazione dell'articolo unico del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 che approva lo Statuto della Regione Siciliana, degli articoli XVI-XVII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione della Repubblica Italiana e, in fine, per violazione degli articoli 116, 123 e 138 della Costituzione stessa.

Alta corte sentenza n. 4 del 1948

Ritenuto non sussistere l'improponibilità del ricorso, che la difesa dello Stato ha eccepito assumendo non potersi dare sindacato giurisdizionale di legittimità costituzionale rispetto a un atto avente forma di legge costituzionale. – L'art. 25 dello Statuto della Regione Siciliana prevede che l'Alta Corte conosca della costituzionalità delle leggi emanate dallo Stato 'rispetto allo Statuto stesso e ai fini della efficacia delle medesime entro la Regione' e la disposizione, parlando di leggi emanate dallo Stato 'rispetto allo Statuto' regionale, cioè di leggi concernenti lo Statuto stesso, non può che riferirsi alla materia formante oggetto della legge statutale. Il che è conforme alla funzione dell'Alta Corte, la quale, con poteri che la posteriore Carta costituzionale della Repubblica (art. 127) ha distribuito fra Corte costituzionale e Parlamento per ciò che concerne le leggi regionali ivi previste, è chiamata a dirimere i conflitti fra due ordinamenti giuridici: un controllo limitato alla costituzionalità formale delle leggi rimarrebbe confinato nell'ambito di ciascun ordinamento e quindi inoperante rispetto al conflitto ipotizzato. Rimangono, pertanto, estranee alla definizione del punto in oggetto le considerazioni che pur sono state dottamente svolte dalle difese delle due parti e dal Pubblico Ministero, circa la possibilità che la legge costituzionale incontri limiti giuridici, come quelle che attengono al problema della legalità costituzionale nell'interno di uno stesso ordinamento giuridico.

Non sussiste, d'altro canto, l'incompetenza di questa Alta Corte, prospettata alla discussione orale dalla difesa dello Stato sotto il profilo che sarebbe riservato alla Corte costituzionale, prevista dall'art. 134 della Costituzione della Repubblica, il decidere circa la violazione dell'art. 138 della Costituzione stessa, poiché il ricorso investe la legittimità costituzionale di una legge 'rispetto allo Statuto' regionale siciliano e 'ai fini della efficacia della medesima entro la Regione', così come testualmente prevede l'art. 25 dello Statuto della Regione Siciliana,

Ritenuto che la disposizione denunciata col demandare al Parlamento nazionale di approvare mediante legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale, le 'modifiche ritenute necessarie' dello Statuto regionale siciliano importa deroga sia al criterio di partecipazione della Regione al processo deliberativo dello Statuto, quale si desume dall'art. 123 della Costituzione della Repubblica, sia alla regola dettata dall'art. 138 della medesima Carta fondamentale per la revisione costituzionale. Dal testo dell'art. I cpv. della legge 26 febbraio 1948, n. 2, non è dato desumere che le «modifiche» allo Statuto siciliano di cui ivi è menzione abbiano a contenersi – secondo l'interpretazione sostenuta dalla difesa dello Stato, alla quale ha dato la sua autorevole adesione il P.M. – nei limiti di modifiche non essenziali, cioè adattamenti, aggiornamenti, perfezionamenti al fine di adeguare lo Statuto stesso alle esigenze vive della Regione e dello Stato e di renderlo al tempo stesso aderente con la Costituzione della Repubblica, attuando in sostanza quel “coordinamento” di cui facevasi riserva nel R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, ed i cui caratteri e limiti si ritrovano nella formazione dei cosiddetti testi unici. Né parimenti è dato desumere che le modifiche previste come necessarie siano limitate alle norme dello Statuto regionale “integrative, funzionali, marginale, di procedura, che completano e sviluppano il quadro, ma non sono in se stesse norme costituzionali”, per le quali pertanto potrebbe prescindersi dalla procedura di revisione costituzionale. La espressione della legge non comporta siffatte limitazioni; né esse potrebbero d'altro canto argomentarsi dalla riserva scritta all'inizio della disposizione “Ferma restando la procedura di revisione preveduta dalla Costituzione “, dappoiché anche in questo inciso converrebbe introdurre una distinzione tra ‘modifiche’ dello Statuto e ‘revisione’ dello Statuto al fine che la salvezza del procedimento di revisione costituzionale possa intendersi operativa entro il biennio pel quale è stabilita la competenza legislativa ordinaria. Mediante simili limitazioni e distinzioni, volute al fine di assicurare il rispetto dell'autonomia regionale, l'interpretazione si risolverebbe in correzione della legge. Né ancora

l'effetto sarebbe raggiunto, poiché lo stesso 'coordinamento' che il R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, approvando lo Statuto della Regione Siciliana, prevede con la futura costituzione dello Stato, dev'essere, a termini di quella legge, sottoposto all'Assemblea costituente; il che non è che un riflesso della portata costituzionale riconosciuta fin dalla origine allo Statuto stesso.

Ritenuto che non sia da prendere in considerazione una tale inscindibilità tra il disposto del secondo comma e quello del primo comma dell'art. I della legge costituzionale in oggetto, sicché esclusa la rivedibilità per legge ordinaria dello Statuto siciliano, ne derivi anche il difetto nello Statuto stesso della qualifica di legge costituzionale dello Stato; poiché lo Statuto della Regione Siciliana, espressione dell'autonomia tutta speciale di quella Regione, – espressamente dichiarata dall'art. 116 della Costituzione, – mentre deriva la sua portata di legge costituzionale dalla modificazione che con la sua adozione in tempo anteriore alla formulazione della Costituzione della Repubblica si è apportata alle strutture fondamentali dello Stato italiano, ha già avuto il riconoscimento formale del suo carattere da parte dell'ordinamento statale, non solo in virtù dell'art. I del R.D.L. 15 maggio 1946, il quale – emanato in data anteriore alla convocazione dell'Assemblea costituente – non incontrava ancora il limite generale segnato alla potestà legislativa del Governo in materia costituzionale dell'art. 3 del D.L.L. 16 marzo 1946, n. 98, ma anche in virtù dell'art. 116 della Carta costituzionale e dell'art. XVII delle disposizioni transitorie della stessa Costituzione, il quale demanda espressamente all'Assemblea costituente di deliberare sugli Statuti regionali entro il 31 gennaio 1948 (quindi, di provvedere con legge costituzionale) ed escludendo con ciò che rispetto agli Statuti stessi possa provvedersi a revisione o coordinamento al modo transitoriamente previsto dall'art. XVI delle stesse disposizioni finali per quelle altre leggi, pure costituzionali, che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate: l'inapplicabilità del quale art. XVI alle eventuali modificazioni dello Statuto siciliano è ulteriormente confermata dal

confronto tra la disposizione del detto art. XVI, che attribuisce al potere legislativo ordinario cotesto compito di revisione e di coordinamento per la durata di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione e la disposizione impugnata del cpv. dell'art. 1 della legge 26 febbraio 1948, n. 2, che analoga facoltà intende attribuire al Parlamento per la durata di due anni dall'entrata in vigore della legge. Ai testi legislativi ora ricordati fa riscontro il riconoscimento, da parte dello Stato, dell'esercizio di poteri propri di una autonomia speciale. quali si ravvisano nel sistema dei rapporti attuati tra lo Stato e la Regione Siciliana in materie attinenti alla sovranità e nella stessa costituzione dell'Alta Corte destinata, già in data anteriore alla promulgazione della costituzione della Repubblica, a giudicare, 'sulla costituzionalità delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato rispetto allo Statuto e ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione', della quale Alta Corte l'Assemblea costituente ebbe a designare i componenti di sua elezione fino dall'ottobre 1947; onde la dichiarazione contenuta nel primo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 – lo Statuto della Regione Siciliana fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica – è una dichiarazione che nulla aggiunge o modifica ad una situazione politicamente e giuridicamente già definita.

P.Q.M.

La Corte, in accoglimento del ricorso, dichiara la illegittimità costituzionale del disposto del comma 2 dell'art. 1 della legge 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto prevede che modifiche allo Statuto della Regione Siciliana possono essere apportate entro due anni mediante legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia, fermo restando il procedimento di revisione dello Statuto regolato dall'art. 138 della Costituzione.

2. *Statuto da adeguare o da revisionare?*

2.1. *I nodi problematici*

Uno degli aspetti maggiormente qualificanti della legge di revisione costituzionale – il cui iter parlamentare si è concluso con la seconda votazione della Camera dei Deputati nella seduta del 12 aprile 2016 e sul quale si svolgerà il referendum confermativo di cui all'art. 138 della Costituzione nel prossimo autunno – si esprime nella ridefinizione dell'assetto dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

In questa prospettiva, sembra opportuno interrogarsi sul rapporto tra il Titolo V, Parte II della Costituzione e le autonomie speciali. Ciò non significa mettere in discussione il senso e il fondamento giustificativo della specialità, quale espressione di un radicato principio autonomistico e di spiccate esigenze di differenziazione, storicamente manifestatesi nei territori dotati di autonomia particolare in ragione della loro conformazione geografica (insularità), o della presenza di minoranze linguistiche, o di peculiari questioni riconducibili ai rapporti internazionali.

La riflessione che si dovrebbe piuttosto avviare, anche nella prospettiva della riforma costituzionale, concerne la ricollocazione degli enti dotati di autonomia particolare nel quadro del rinnovato disegno autonomistico.

Le *promesse* della stagione riformatrice del 2001, che vedeva un robusto rafforzamento delle autonomie sia ordinarie (leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001), sia speciali

(legge costituzionale n. 2 del 2001), non hanno sempre trovato compiuta attuazione.

Quanto al mantenimento dell'assetto delle autonomie speciali, occorre però almeno ricordare che, all'indomani della riforma del Titolo V, furono sollevati non pochi interrogativi circa la conservazione dell'autonomia regionale differenziata, alla luce dell'opzione in favore di un riparto di competenze basato sulla competenza generale ed esclusiva delle Regioni e sulla contestuale enumerazione delle materie di competenza statale.

In altre parole, il ribaltamento di prospettiva circa il riparto di competenze avvalorato dalla riforma costituzionale del 2001 avrebbe potuto costituire occasione anche di ripensamento della specialità, in una prospettiva di tendenziale avvicendamento delle Regioni a statuto ordinario a quelle dotate di autonomia speciale e, in ogni caso, di consistente valorizzazione dell'autonomia e della differenziazione, a prescindere dallo statuto degli enti territoriali dotati di autonomia speciale.

Nel senso della ricerca di un rinnovato fondamento e sviluppo dell'autonomia speciale, pur senza giungere ad un vero e proprio ripensamento della specialità, sembravano infatti allora deporre alcuni elementi testuali della legge costituzionale n. 3 del 2001, con particolare riguardo, da un lato, al suo art. 10, che prefigura un procedimento di adozione di nuovi statuti speciali, e, dall'altro, all'introduzione del terzo comma dell'art. 116 Cost., che fonda una significativa apertura verso un regionalismo asimmetrico. Sicché, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, era

quantomeno lecito interrogarsi sul senso e sulle prospettive di un regionalismo costituzionalmente differenziato che, dopo oltre cinquant'anni di esperienza repubblicana, si presentava comunque in una nuova luce.

Entrambi i procedimenti sopra richiamati sono invece rimasti sostanzialmente inattuati. L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che avrebbe potuto segnare l'avvio di una nuova stagione statutaria è stato sostanzialmente utilizzato dalle autonomie speciali in chiave difensiva, quando non conservativa. Le iniziative regionali di modifica degli statuti speciali – pur essendo il procedimento determinato dall'alto, secondo quanto suggerisce l'espressione «sino all'adeguamento» utilizzata dall'art. 10 – quando si sono manifestate a livello regionale non hanno avuto successo. Esse, comunque, si sono prevalentemente collocate nella prospettiva del mantenimento dell'originaria specialità, dando scarsamente corpo ad una nuova progettualità statutaria.

Basti pensare, soltanto a titolo di esempio, alla perdurante anomalia del controllo di costituzionalità sulle leggi della Regione siciliana, espunta dall'ordinamento soltanto dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014, prima della quale l'iniziativa regionale volta a modificare lo statuto era stata esercitata allo scopo di mantenere l'*eccentrico* (per usare le parole della Corte costituzionale, sentenza n. 314 del 2003) controllo preventivo, unico caso nel panorama del diritto regionale italiano, che consentiva al Commissario dello Stato e al Presidente della Regione mediante la prassi della cosiddetta promulgazione parziale di *filtrare* l'entrata in vigore delle leggi regionali, quando non, ad-

dirittura, con l'obiettivo di reintrodurre quello dell'Alta Corte per la Regione siciliana (cfr. lo schema di progetto di legge costituzionale da proporre ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto della Regione siciliana al Parlamento nazionale recante *Modifiche allo Statuto della Regione*, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005), nonostante la giurisprudenza costituzionale l'avesse da tempo dichiarata fuori sistema e ne avesse progressivamente smantellato le competenze (sentenze n. 38, n. 44, 58, n. 111, n. 112 e n. 126 del 1957; n. 9 e n. 60 del 1958; n. 21 del 1959; n. 31 del 1961). Alla mancata adozione dei nuovi statuti ha poi fatto seguito l'inerzia, pur con qualche eccezione (v., Regione Toscana, legge regionale n. 19 del 2003; Regione Lombardia, Risoluzione approvata dal Consiglio regionale il 3 aprile del 2007; Regione Veneto, deliberazione del Consiglio regionale n. 98 del 2007) anzitutto del legislatore regionale, e, di riflesso, di quello statale, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Quest'ultimo, prefigurando un percorso volto ad introdurre forme di regionalismo differenziato, avrebbe invece potuto costituire strumento prezioso di avvicinamento delle forme e dei contenuti dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario a quelle dotate di autonomia speciale.

Sicché la riforma costituzionale del 2001 non soltanto si è rivelata un'occasione mancata per approfondire le ragioni eminentemente storiche e il fondamento giustificativo della specialità (insularità; minoranze linguistiche; questioni internazionali) nella rinnovata cornice costituzionale, ma, sotto taluni profili, ha contribuito a fondare una presunta condizione

di “minor favore” dell’autonomia regionale speciale rispetto a quella ordinaria. Di qui muove la paradossale stagione di “inseguimento” della rinnovata autonomia regionale ordinaria da parte di quella speciale, sul rilievo della condizione di disagio e di arretramento sofferta da quest’ultima, in ragione dell’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

In questa chiave di lettura si colloca, da un lato, la legge costituzionale n. 2 del 2001, dichiaratamente rivolta a compensare il richiamato ribaltamento delle garanzie di autonomia tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, soprattutto in relazione all’autonomia statutaria e alla forma di governo (legge costituzionale n. 1 del 1999), e, dall’altro, la giurisprudenza costituzionale volta ad interpretare l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 quale *clausola di maggior favore*, che, in attesa dell’approvazione dei nuovi statuti speciali, secondo la giurisprudenza costituzionale impone di applicare la disciplina costituzionale prevista per le Regioni a statuto ordinario anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, guardando al complesso degli istituti che possono garantire forme di autonomia *più ampia* rispetto a quella prevista dai rispettivi statuti (in questo senso, tra le tante, Corte costituzionale, sentenze n. 274 del 2003; n. 51 del 2006; n. 255 del 2014).

In questa prospettiva, si indicano qui di seguito alcuni nodi problematici (cui se ne potrebbero aggiungere molti altri) nel rapporto tra Titolo V Cost. e autonomie speciali, con particolare riguardo ai seguenti profili: mancata attuazione di alcune categorie del Titolo V e della legge costituzionale n. 2

del 2001; difficoltà di chiarire la condizione e i limiti dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome rispetto a taluni principi e vincoli di sistema sanciti dalla stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, a partire da quelli posti dall'art. 119 Cost.; garanzie dell'autonomia speciale derivanti dal principio dell'accordo, come riconosciuto, sia pure in maniera non sempre univoca, dalla giurisprudenza costituzionale; prospettive aperte dalla riforma costituzionale *in itinere*.

2.2. La difficile attuazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 e la stagione dell'inseguimento dell'autonomia regionale ordinaria

Occorre anzitutto osservare che, come accaduto per il Titolo V, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, anche il processo di riforma delle autonomie speciali, prefigurato dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e – soprattutto – dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, necessitava di norme strumentali di attuazione, che sono state poste in essere dal legislatore (anzitutto statale, ma anche, in taluni casi, regionale) in maniera tardiva, se non incompleta.

Molto spesso, infatti, i richiamati processi riformatori poggiavano su fonti del diritto *nuove*: basti pensare ai nuovi statuti delle regioni a statuto ordinario, e, per le autonomie speciali, alle leggi statutarie previste dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, che hanno seguito un percorso piuttosto travagliato di attuazione (si pensi al *referendum* del Friuli-Venezia

Giulia e alla relativa questione della forma di governo del 2002).

La tardiva e incompleta attuazione degli istituti volti a sorreggere l'autonomia speciale è stata peraltro ampiamente compensata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha largamente utilizzato la *clausola di maggior favore*, garantendo, in tal modo, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'applicazione del parametro maggiormente favorevole all'autonomia, nella scelta tra quello costituzionale e quello statutario.

Sicché, nella prospettiva adottata dalla giurisprudenza costituzionale, le autonomie speciali hanno così potuto, da un lato, fruire di un considerevole ampliamento delle materie ascritte alla loro competenza, di potestà concorrente o residuale, non ricomprese negli elenchi statutari, e, dall'altro, mantenere le materie statutarie (talvolta oggetto di interpretazione ampliativa da parte della Corte).

Vero è che la giurisprudenza costituzionale, nel garantire la peculiare condizione delle autonomie speciali, nel senso del mantenimento delle condizioni maggiormente favorevoli all'autonomia, per effetto dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ha ripetutamente affermato che la scelta del parametro – costituzionale o statutario – impone che esso venga applicato nella sua interezza. Ciò significa che, in caso di applicazione del parametro statutario, in quanto più favorevole all'autonomia, esso debba essere applicato con il corollario dei *limiti interni* ad esso previsti, a partire dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dalle norme di riforma economico-sociale (*ex pluri-*

mis, Corte costituzionale, sentenze. n. 401 del 2007, n. 411 del 2008, n. 45 del 2010, n. 221 del 2010, n. 114 del 2011, n. 74 del 2012, n. 187 del 2013). Di talché la Corte ha ben potuto, di volta in volta, mediante giudizi di preferenza, estendere non soltanto il parametro di maggior favore all'autonomia, ma, altresì le relative limitazioni.

Alla stregua della richiamata giurisprudenza costituzionale, ciò si è talora tradotto in una lettura restrittiva dell'autonomia speciale, mediante la quale la giurisprudenza costituzionale, graduando i giudizi di preferenza, a partire dalla (decisiva) scelta del parametro, ora in favore del parametro costituzionale ora di quello statutario, ha potuto ricondurre la norma regionale oggetto di censura ora alla potestà regionale residuale (con ciò esponendola ai rischi di compressione per effetto della connessa espansione dei titoli di competenza esclusiva statale, costituiti da: concorrenza, livelli essenziali, ordinamento civile e ambiente), ora alle materie statutarie, con ciò rendendo opponibili al legislatore regionale speciale i limiti "interni" costituiti dai principi generali dell'ordinamento e dalle grandi riforme.

Basti pensare, soltanto a titolo di esempio, alla materia dei "lavori pubblici", per la quale la Corte ha ritenuto che, non contemplando il titolo V la materia in parola, dovesse trovare applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – la previsione statutaria che spesso, tra le materie specificamente enumerate, individua i lavori pubblici di interesse regionale o provinciale, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale. Ciò tuttavia – ha precisato la Corte – non significa che in re-

lazione, per rimanere all'esempio, alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio degli enti dotati di autonomia speciale il legislatore locale sia libero di esplicitarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel cosiddetto *Codice degli appalti*, decreto legislativo n. 163 del 2006 (Corte costituzionale, sentenze. n. 401 del 2007, n. 411 del 2008, n. 45 del 2010, n. 221 del 2010, n. 114 del 2011, n. 74 del 2012, n. 187 del 2013).

La richiamata prospettiva ha consentito alla Corte di estendere alle autonomie speciali pregnanti limiti connessi ora alle materie trasversali quali concorrenza, livelli essenziali, ordinamento civile e ambiente, ora ai principi generali dell'ordinamento e alle grandi riforme, connessi ai limiti interni.

Nondimeno, il richiamato orientamento della Corte, ad esempio, si è tradotto nel consistente recupero di materie non statutarie di potestà ora concorrente, quali, ad esempio: professioni, protezione civile; ora residuale, quali, ad esempio: commercio, trasporto pubblico locale; pacificamente ora ascritte al patrimonio delle competenze delle autonomie speciali per effetto della *clausola di maggior favore*.

Quanto, invece, alle materie statutarie, queste sono state salvaguardate dai parametri speciali.

Basti pensare, a titolo di esempio, a materie come la gestione del servizio idrico, costantemente ascritte, dalla giurisprudenza della Corte, sulla base di specifici parametri statuari (e delle relative norme di attuazione) alla competenza

primaria delle Province autonome (tra le tante, Corte costituzionale, sentenze. n. 233 del 2013, n. 137 del 2014).

Pertanto le autonomie speciali, per quanto *penalizzate* dalla crisi economica, come tutto il sistema delle autonomie, in una fase che tende a riportare le decisioni al centro, hanno comunque potuto godere di una sorta di duplice canale di maggior favore, anche alla luce di una giurisprudenza costituzionale non certo favorevole all'autonomia.

2.3. La mancata estensione di principi e vincoli di sistema alle autonomie speciali

A fronte delle richiamate tendenze, che, pur con i loro limiti, conseguono al rinnovato *dinamismo* del Titolo V (concorrenza e ambiente, ad esempio, quali materie *finalistiche*), soprattutto se paragonato alla *pietrificazione* delle materie statutarie o di quelle del vecchio Titolo V, è mancata l'individuazione di principi e vincoli di sistema opponibili anche alle autonomie speciali.

Ciò anche perché la Corte, nell'esercitare quella delicata funzione di supplenza che si è trovata a svolgere nell'attuazione del Titolo V, ben difficilmente avrebbe potuto compensare l'inerzia del legislatore.

È questo il caso, soprattutto dei principi desumibili dall'art. 119 Cost., in materia di finanza regionale e locale. Dalla richiamata norma costituzionale sembrano infatti desumibili istanze generali di coordinamento della finanza pubblica, che avrebbero potuto ritenersi inderogabili anche da parte del legislatore regionale speciale, pur prescindendo

dall'espressa qualificazione della legge come grande riforma economico-sociale.

Nella richiamata prospettiva, si riscontra la recente tendenza della giurisprudenza costituzionale, quando ravvisa nelle norme statali scelte di coordinamento della finanza pubblica, espressione di elementi portanti della disciplina materiale, a ricondurle alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Da ciò segue che tali norme sono opponibili, pur nei limiti degli statuti e delle norme di attuazione, alle autonomie speciali (tra le tante, Corte costituzionale, sentenze n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014).

La prospettiva richiamata sarebbe essenziale per ricondurre ad unità di sistema le ora (per molti versi ingiustificate) differenze di disciplina dell'autonomia finanziaria delle autonomie speciali, in larga misura, sia pure in modo differenziato, come si è detto, anche al loro interno, privilegiate rispetto a quelle ordinarie.

2.4. Disposizioni di attuazione degli Statuti speciali e accordi come strumenti di ridefinizione della specialità

Alla soluzione richiamata ostano, da un lato, il perdurante rilievo delle norme di attuazione – rispetto alle quali, però, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni ha adottato un orientamento tendenzialmente svalutativo – e, dall'altro, il principio dell'accordo, ritenuto indispensabile per estendere i richiamati vincoli alle autonomie speciali. È pertanto su quest'ultimo che occorre soffermare l'attenzione.

Pur non essendo costituzionalizzato, il principio dell'accordo, è da sempre riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale quale elemento fondativo della base pattizia nel rapporto con le autonomie speciali.

Esso è desunto dagli statuti speciali e delle norme di attuazione e valorizzato nella giurisprudenza della Corte da precedenti che si sono stratificati nel tempo.

La giurisprudenza costituzionale afferma infatti che, nel rapporto tra Stato e autonomie speciali, il metodo dell'accordo, introdotto da diverse norme contenute nelle leggi finanziarie e nelle leggi di stabilità ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze 82 del 2007, n. 118 del 2012, 178 del 2012, n. 215 del 2012, 71 del 2013, n. 263 del 2013, n. 274 del 2013, n. 88 del 2014).

La più recente giurisprudenza costituzionale sta faticosamente ridisegnando le relazioni intergovernative finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, in ragione di numerosi giudizi pendenti aventi ad oggetto norme statali che estendono, sotto diverso profilo, vincoli finanziari alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

In riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, è utile ricordare che la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, essa 'determinerà le norme' relative sia al pas-

saggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010).

Si deve escludere che il Governo della Repubblica possa «alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere – come nel caso in esame – sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia» (Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989). Tale principio esclude che il Governo possa modificare le determinazioni assunte dalla Commissione paritetica; nel caso dell'art. 11, oltre alla riserva di competenza che gioca a favore della fonte disposizione di attuazione, non vi dovrebbe essere alcuno spazio per determinazioni autonome dell'esecutivo adottate nelle forme di cui al secondo comma dell'art. 77 della Costituzione. Proprio per questa ragione ci troviamo di fronte ad un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell'art. 76 della Costituzione. Gli statuti speciali attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale è coinvolta la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano. Il presupposto del decreto legislativo di attuazione è costituito dalla Costituzione e dallo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega) fonti alle quali si farà

riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale la quale ha affermato che l'ordinamento 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, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (Così, Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2015; negli stessi termini v., Corte costituzionale, sentenze n. 71 e n. 241 del 2012).

Quanto alla collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, esse sono da assimilate agli atti normativi primari solo per ciò che concerne la possibilità di sottoporli al sindacato di costituzionalità e la facoltà di soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004).

La disciplina costituzionale avvalorata l'idea che le disposizioni di attuazione che sono atti normativi dotati di una competenza *separata e riservata* che concettualmente comporta un'immediata valutazione di illegittimità costituzionale per le leggi statali e per gli altri atti normativi primari che volessero occuparsi delle materie riservate alle disposizioni di attuazione.

Particolarmente significativo pare a riguardo, un ulteriore indirizzo che proviene sempre dalla giurisprudenza costituzionale a detta della quale «deve, [...] essere rilevato che le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e

stabile [...], la cui competenza ha ‘carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica’ [...] e pertanto prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti [...]. Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un ‘contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano’, con il ‘limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale’» (Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001).

Su tali premesse, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che le disposizioni di attuazione «possono anche, come fonti a competenza ‘riservata e separata’ rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004).

All’attuazione del principio pattizio sono riconducibili gli accordi sottoscritti dalle Autonomie differenziate e lo Stato.

La stessa giurisprudenza costituzionale più recente ha preso in considerazione gli accordi fra Stato e Autonomie differenziate offrendo interessanti spunti di riflessione.

Il Giudice delle leggi ha precisato quale possa essere la funzione dell'accordo: «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali» (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015).

In un'altra decisione la Corte ha sottolineato che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015).

Sempre in tema di accordi è bene considerare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 19 del 2015, afferma che «il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo [...]. Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità» e che «il principio dell'autonomia regionale deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea [...] detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità».

La sentenza n. 19 del 2015 offre spunti interessanti anche in merito all'estensione dei richiamati vincoli.

Una delle difficoltà principali nella prospettiva, per così dire, di *ridimensionamento* della specialità, recentemente valorizzata dalla Corte, è, quindi, adesso costituita dal principio dell'accordo, inteso come procedura pattizia, che era stata invece tradizionalmente posta dalla giurisprudenza costituzionale a fondamento della garanzia dell'autonomia speciale.

L'accordo è necessario per applicare agli enti dotati di autonomia particolare qualsiasi obiettivo di finanza pubblica.

Sul punto la Corte ha sempre affermato che la previsione di una procedura *pattizia*, al fine di applicare alle autonomie speciali una normativa in materia di finanza pubblica, deve

necessariamente implicare una determinazione paritetica del contenuto della normativa ed esclude l'automatica ricezione della disciplina statale prevista per le Regioni ordinarie.

In questa fase, la Corte sta faticosamente mutando orientamento, anche mediante la valorizzazione dei nuovi parametri costituzionali (art. 97, primo comma, e art. 81 Cost.), per estendere vincoli e principi di coordinamento alle autonomie speciali.

La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, pacificamente esteso l'applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 alle autonomie speciali, sulla base della rinnovata configurazione dei vincoli di bilancio posti dagli artt. 81 e 119 Cost., e del comma premesso all'art. 97 Cost., i quali richiamano il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (tra le tante, Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2013, n. 39 e n. 88 del 2014).

In questa prospettiva, le autonomie speciali vengono assoggettate ai vincoli posti dalle norme contenute nelle leggi di stabilità o nei decreti - legge in cui si articola la manovra finanziaria, poiché, così inteso, il metodo dell'accordo non osta alla determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del contributo che le autonomie speciali sono tenute a fornire per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In altre parole la Corte, recuperando un orientamento già espresso all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2004), pur ribadendo che si deve privilegiare il metodo

dell'accordo, non esclude che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso e dalle quali dovrebbero scaturire le nuove disposizioni di attuazione degli Statuti, lo Stato possa imporre alle autonomie speciali vincoli analoghi a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie, con particolare riguardo all'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere.

2.5. Conclusioni e prospettive alla luce della recente riforma costituzionale

In questo quadro normativo e giurisprudenziale si inserisce il testo della legge di revisione costituzionale approvato nella primavera del 2016.

Quanto alle prospettive alla luce della riforma costituzionale *in itinere*, occorre anzitutto osservare che questa non è per nulla orientata a superare il doppio binario che contraddistingue l'attuale ordinamento, in virtù del quale alcune Regioni o Province autonome hanno garanzie specifiche di maggiore autonomia rispetto a quelle ordinarie, in base alle previsioni dei rispettivi statuti, approvati con leggi costituzionali.

Il testo di riforma in esame si limita infatti a rinviare la possibile applicazione alle Regioni speciali e Province autonome di Trento e Bolzano di quanto previsto dal nuovo titolo V a future modifiche degli statuti speciali (si parla di revi-

sione), peraltro previa intesa con le istituzioni territoriali interessate. Si prefigura quindi un inedito procedimento pattizio che, di fatto, potrebbe consentire alle Regioni in questione una sorta di potere di veto su modifiche statutarie e finanziarie ad esse sfavorevoli. Ciò rischia di tradursi potenzialmente in un rinvio *sine die* di ogni modifica statutaria, e di aumentare il divario tra Regioni ordinarie e autonomie speciali.

In particolare, l'art. 39, comma 13, del testo di legge di revisione esclude espressamente l'applicazione delle disposizioni che modificano il Titolo V alle autonomie speciali, sino all'approvazione (alla revisione) dei nuovi statuti.

La norma sembra presumibilmente volta a delineare un rapporto tra Titolo V e statuti speciali simile a quello individuato dalle norme contenute nella Costituzione del 1948, in base al quale l'originario Titolo V forniva la disciplina delle Regioni di diritto comune, rispetto alla quale gli statuti speciali si configuravano come *deroghe*. In realtà, essa potrebbe finire per determinare conseguenze paradossali, aumentando il divario tra Regioni a statuto ordinario e autonomie speciali.

Infatti, la prima conseguenza della norma richiamata, contenuta nel progetto, è che, per le autonomie speciali, si determina la perdurante vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Titolo V), per le parti in cui quest'ultima prevede forme di autonomia più ampia rispetto a quella garantita dagli statuti speciali ai sensi della c.d. clausola di maggior favore (art. 10 legge cost. n. 3 del 2001).

Sicché, per effetto del richiamato art. 39, comma 13, le autonomie speciali risulterebbero paradossalmente disciplinate da quattro distinti parametri costituzionali:

a) Titolo V del 1948, per alcune limitate norme ancora applicabili;

b) legge cost. n. 3 del 2001 (Titolo V vigente), per le competenze *acquisite* dalle autonomie speciali per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011, clausola di maggior favore, come interpretata dalla giurisprudenza costituzionale dal 2002 ad oggi, la quale consente di estendere le condizioni più favorevoli di autonomia applicando il parametro costituzionale e non già quello statutario: si pensi, ad esempio, all'art. 117 Cost. vigente che continuerebbe ad essere applicato alle autonomie speciali nella parte in cui riconosce materie di potestà concorrente, quali la protezione civile o le professioni, o materie di potestà regionale residuale, quali il commercio o il trasporto pubblico locale, acquisite alle competenze delle autonomie speciali, pur non essendo previste dai loro statuti;

c) legge cost. n. 1 del 2012 (sul c.d. pareggio di bilancio e finanza territoriale), che si applica pacificamente alle autonomie speciali;

d) competenze previste dagli statuti speciali.

Con ciò, si determina il paradosso di mantenere vigenti più parametri nel giudizio di costituzionalità per le autonomie speciali: la Corte dovrà, di volta in volta, scegliere il parametro da applicare alle questioni promosse.

In tal modo, l'art. 39, comma 13, se non accompagnato dalla definizione di accordi fra lo Stato e le Autonomie spe-

ciali, potrebbe contribuire ad alimentare il contenzioso costituzionale che, nei giudizi in via principale, vede in larga parte coinvolte le autonomie speciali.

Tra le funzioni degli accordi vi sarebbe proprio quella di produrre un effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale.

L'effetto della riforma, pertanto, ben lungi dall'avvicinare l'autonomia ordinaria a quella speciale, potrebbe tradursi soltanto in una sterile prospettiva di conservazione della specialità, ove non si proceda alla revisione degli Statuti speciali che, già a partire dal 2001 si sarebbero dovuti adeguare ai contenuti della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Su un altro versante, considerato l'art. 116 del testo della legge di revisione, l'attivazione di una nuova stagione statutaria per le Autonomie speciali potrebbe costituire l'occasione per ripensare l'autonomia legislativa regionale.

3. Alta corte e Corte costituzionale

La vicenda dell'Alta corte è parimenti nota come quella che ha riguardato il coordinamento dello Statuto con la Costituzione.

I documenti che seguono raccontano l'impegno politico profuso nel tentativo di difendere tutte le prerogative statutarie.

Nel primo verbale si fa cenno a una visita a Palermo del On.le Piccioni vice-presidente del Consiglio dei Ministri. All'incontro partecipa il Presidente Alessi, ma il resoconto sottolinea la partecipazione di «molti Assessori» quasi come

se si trattasse di testimoni pronti a certificare la veridicità della linea politica rappresentata dallo stesso Piccioni.

Tra i temi in discussione vi è quello della possibilità che l'ordinamento costituzionale contempra la contestuale presenza di due organi di giustizia costituzionale.

Si consolida l'idea che il controllo di costituzionalità previsto dalla Costituzione escluda quello che, ai sensi dello Statuto speciale, è stato affidato all'Alta corte.

Il problema è individuare le forme attraverso cui questo proposito potrà realizzarsi.

Da i verbali della Giunta regionale si comprende che per il Governo nazionale una legge ordinaria potrà affermare il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale. Per le istituzioni regionali, invece, lo Statuto-legge costituzionale esclude la possibilità di interventi legislativi volti a paralizzare il funzionamento dell'Alta corte. La natura giuridica dello Statuto è il punto centrale sul quale fondare la difesa dell'Autonomia speciale.

Le rassicurazioni che un esponente di spicco della politica nazionale, con un incarico significativo nell'Esecutivo nazionale, offre sono circoscritte «agli ambienti parlamentari e governativi di centro»: per questi ultimi, qualsiasi intervento volto a incidere sul ruolo e funzioni dell'Alta corte dovrà essere disposto nelle forme previste per la revisione della Costituzione.

Verbale n. 73 del 3 dicembre 1948

Comunicazioni del Presidente

Il Presidente informa la Giunta circa un colloquio da Lui avuto, presenti molti Assessori, con l'On.le Piccioni durante la sua ultima visita a Palermo. Con l'On.le Piccioni in tale occasione sono stati trattati molti problemi interessanti la Regione specie per quanto riguarda l'assetto definitivo degli uffici per i quali lo Stato è obbligato a fornire il personale di ruolo occorrente *per* (corsivo mio) l'Alta Corte Costituzionale.

Il Vice Presidente Piccioni ha assicurato il suo intervento presso le amministrazioni competenti per facilitare il distacco dei funzionari richiesti dalla Regione.

Per quanto riguarda l'Alta Corte Costituzionale, il V. Presidente Piccioni, ha rilevato come ormai, dopo alcune iniziali incertezze e approfondite discussioni si ritenga acquisito negli ambienti parlamentari e governativi del centro che ogni modifica all'Alta Corte Costituzionale per la Sicilia non sia possibile senza ricorrere alla procedura di revisione prevista dalla costituzione della Repubblica.

È da escludere pertanto la revisione per legge ordinaria.

La Giunta approva la relazione del presidente.

I verbali del due e dell'otto gennaio del 1949 dimostrano che le rassicurazioni dell'On.le Piccioni non erano da considerare tali: il Consiglio dei Ministri si appresta a discutere e deliberare su un disegno di legge predisposto dal Ministro Guardasigilli Grassi con il quale si vuole affermare il principio costituzionale dell'unicità della giurisdizione costituzionale a cui seguirebbe l'effetto pratico di arrestare il funzionamento dell'Alta corte.

Sono considerati paradossali gli effetti che potrebbero derivare dalla presenza di due distinti organi di giustizia costi-

tuzionale, per non parlare dell'eventualità di rivendicare anche per gli altri Statuti speciali la previsioni di un pari numero di corti costituzionali.

Il dibattito che matura nel 1949 ruota intorno a questioni giuridiche e a considerazioni politiche connesse con l'autonomia siciliana.

In questo momento gli argomenti (giuridici e politici) discussi sono in grande parte gli stessi di quelli che condurranno la Corte costituzionale – qualche anno dopo – ad affermare la sua esclusiva giurisdizione.

Non ci sarà mai una legge ordinaria che inciderà sulle disposizioni statutarie, saranno queste ultime ad essere di fatto assimilate alla legge ordinaria e quindi sottoposte al controllo di costituzionalità nelle forme previste dall'art.134 della Costituzione. Nel 1949 si riesce solo a rimandare lo svuotamento delle competenze dell'Alta corte; negli anni successivi gli argomenti – un tempo non convincenti – sono ripresi e saranno utilizzati per affermare il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale.

L'esperienza politica del primo Governo regionale presieduto da Giuseppe Alessi è particolare: sono quelli gli anni in cui l'autonomia speciale della Regione Siciliana esprime la sua *vis* normativa derogatoria rispetto all'ordinamento costituzionale, ma allo stesso tempo sono quelli gli anni in cui si ritiene che lo Statuto debba confrontarsi con il testo costituzionale e considerare che le prerogative autonomistiche debbano in qualche modo essere soggette a un'interpretazione sistematica dalla quale scaturirà l'effetto di un inevitabile ridimensionamento degli originari istituti statutari.

Dal verbale del 2 gennaio emerge che il 3 gennaio avrà luogo un Consiglio dei Ministri al quale è invitato a partecipare il Presidente della Regione; l'oggetto della convocazione attiene proprio al «problema» dell'Alta corte.

I termini del *problema* sono chiari: lo stesso verbale parla di «soppressione» dell'Alta corte.

Alessi presenta una sua relazione alla Giunta sulla cui base verrà approvato un ordine del giorno che il Presidente intende presentare al Consiglio dei Ministri.

Nell'impostazione di Alessi il problema dell'Alta corte presenta due aspetti: uno giuridico e l'altro politico. Se però dal precedente verbale del 3 dicembre emerge che la difesa dell'Alta corte si costruisce sulla natura dello Statuto le cui modifiche devono seguire le procedure di cui all'art. 138; nel verbale del 2 gennaio, l'aspetto giuridico è assai sintetico, circoscritto solo all'affermazione – molto generica – che l'Alta corte contribuisca alla «stabilità» dell'autonomia speciale della Regione. Le argomentazioni del 2 gennaio sono dunque prevalentemente di carattere politico.

È necessario che l'Alta corte sia pienamente attuata e messa nelle condizioni di poter esercitare le sue funzioni.

Per raggiungere questo obiettivo il Governo regionale chiede che l'Esecutivo nazionale provveda, senza alcun indugio, all'emanazione delle disposizioni di attuazione. Il funzionamento dell'Alta corte avviene sulla base delle disposizioni statutarie e sulla base del D. lgs. C. p. S. 15 settembre 1947, n. 942 (Norme relative all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto della Regione siciliana). Già in occasione dell'incontro avuto con l'On. Le Piccioni (si v. il verbale del 3

dicembre 1948) la Regione chiede che lo Stato provveda al trasferimento di personale necessario affinché l'Alta corte possa svolgere le proprie funzioni: «lo Stato è obbligato a fornire il personale di ruolo occorrente *per* l'Alta Corte Costituzionale» (corsivo aggiunto).

Va considerato che l'Alta corte, fino al gennaio del 1949, aveva reso sette decisioni fra le quali spiccava la pronuncia n. 4 relativa al coordinamento dello Statuto con la Costituzione.

Ecco perché ancora si intravedeva in quei mesi la possibilità che il ruolo dell'Alta corte potesse essere circoscritto nel tempo all'avvenuta piena attuazione dello Statuto.

In altri termini, l'Alta corte era allora ritenuta lo strumento indispensabile per comprendere quale fosse la reale estensione delle competenze legislative regionali e delle prerogative statutarie. Ecco quindi l'idea che fosse necessario il suo funzionamento per dirimere le questioni connesse con le disposizioni statutarie.

Leggendo fra le righe di quei verbali si capisce quanto il Governo regionale abbia fatto affidamento sul consolidamento del ruolo dell'Alta corte e come intendesse rinviare al futuro la decisione definitiva sul rapporto fra Alta corte e Corte costituzionale.

Dagli interventi degli Assessori regionali emerge come si affidi al Presidente Alessi un mandato pieno a *trattare* con il Governo nazionale così, eventualmente, da consentire al Presidente di accedere «a tesi subordinate quale quella di trasferire i poteri dell'Alta Corte Costituzionale a una sezione speciale della Corte Costituzionale della Repubblica».

L'approvazione dell'ordine del giorno non contemplerà però alcuna tesi subordinata che certamente avrebbe indebolito l'azione politica di Alessi a difesa dell'autonomia statutaria.

Verbale n. 75 del 2 gennaio 1949

Dichiarazioni del Presidente sul problema dell'Alta Corte Costituzionale (On.le Alessi).

Il Presidente nel comunicare alla Giunta il telegramma n. 12375/10 del 29 corrente del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con il quale viene invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei Ministri che avrà luogo a Roma il 3 gennaio p.v. e nella quale verrà discusso il problema dell'Alta Corte Costituzionale per la Sicilia ritiene opportuno sottoporre all'esame della Giunta i termini della questione perché possa riceverne le utili indicazioni per la discussione che dovrà affrontare.

A suo modo di vedere il problema dell'Alta Corte deve essere guardato sotto due aspetti: uno di ordine giuridico e l'altro d'ordine politico.

Sotto il primo aspetto l'Alta Corte costituisce il fondamento delle garanzie predisposte per la stabilità dello Statuto – sotto il secondo aspetto e fino a completa attuazione dello Statuto la garanzia necessaria per la esatta osservanza del suo contenuto di Statuto speciale e per l'esatta determinazione della sfera di competenza legislativa della Regione.

Ora non essendo state ancora emanate, nonostante le nostre ripetute richieste, le norme di attuazione previste dall'art. 43 dello Statuto e non avendo lo Stato in atto predisposto altro strumento di garanzia costituzionale, ritiene che il problema dell'Alta Corte non possa essere per il momento seriamente affrontato.

Per questa ragione pensa che sia opportuno, prima di entrare in ogni discussione di merito, avanzare la pregiudiziale della sospensiva ed invitare il Governo a emanare le norme di attuazione contribuendo a creare un clima di maggiore certezza giuridica e serenità politica.

Ove la Giunta approvi questo suo punto di vista ritiene che sia necessario sancirlo in un ordine del giorno che egli potrà presentare al Consiglio dei Ministri.

Il presidente apre quindi la discussione sulle sue dichiarazioni.

Intervengono quasi tutti gli Assessori e in particolare l'On.le D'Antoni, Borsellino Castellana e Guarnaccia i quali ritengono opportuno che il Presidente abbia un mandato che gli consenta eventualmente di trattare accedendo a tesi subordinate quale quella di trasferire i poteri dell'Alta Corte Costituzionale a una sezione speciale della Corte Costituzionale della Repubblica.

Dopo una breve replica del Presidente Alessi la Giunta approva le sue dichiarazioni.

La Giunta preso atto del disegno di legge predisposto dal Governo Centrale sul termine di funzionamento dell'Alta Corte per la Regione Siciliana

PREMESSO

che nonostante le ripetute richieste del Governo della Regione le norme di attuazione previste dall'art. 43 dello Statuto Siciliano, già elaborate dalla Commissione Paritetica sin dal mese di maggio 1947, non sono state sinora comunicate;

RITENUTO

che l'Alta Corte Siciliana, sino alla completa attuazione dello Statuto per l'Autonomia Siciliana, rappresenta indispensabile garanzia per la esatta osservanza del suo contenuto di statuto speciale e per la esatta determinazione della sfera di competenza legislativa della Regione

CONSIDERATO

che l'Alta Corte Siciliana costituisce, nel sistema giuridico dello Statuto il fondamento delle garanzie predisposte alla sua stabilità e che la proposta di sua soppressione- sinora non si fa corrispondere alcuna iniziativa legislativa tendente alla adozione di altri mezzi come quelli previsti nei diversi Statuti speciali

INVITA

il Presidente della Regione a richiedere formalmente che il Consiglio dei Ministri:

a) voglia soprassedere all'esame del sopraccennato disegno di legge relativo al termine di funzionamento dell'Alta Corte, rinviandone la discussione senza pregiudizio per il merito, a dopo la emanazione e promulgazione delle norme di attuazione, il passaggio delle funzioni e degli uffici e le iniziative legislative per l'adozione delle garanzie costituzionali corrispondenti;

b) che in ogni caso il disegno di legge predisposto dagli organi centrali venga inviato per l'esame dell'Assemblea regionale a termine dell'art. 123 della Costituzione; [...]

A distanza di qualche giorno (siamo all'otto gennaio) ha luogo una riunione della Giunta regionale nella quale il Presidente Alessi riferisce dell'articolato confronto politico avuto con il Governo nazionale in occasione della riunione del Consiglio dei Ministri dedicata alla discussione sull'Alta Corte.

L'Esecutivo nazionale è intenzionato ad affrontare il tema dell'Alta corte per impedirne l'attività. Il verbale parla di «un disegno di legge abrogativo» predisposto dal Ministro Guardasigilli Grassi.

Alessi espone quale sia la tesi sostenuta dal Ministro della giustizia del tempo: le previsioni statutarie hanno attribuito all'Alta corte il compito di risolvere le questioni di legittimità originate dalla definizione delle rispettive competenze di Stato e Regione Siciliana; entrata in vigore la Costituzione repubblicana, l'articolo 134 ha abrogato l'articolo 24 dello Statuto speciale; l'avvenuta approvazione dello Statuto speciale da parte della stessa Assemblea costituente deve comunque considerare che la VII disposizione finale e transitoria della

Costituzione affida ad un unico organo costituzionale il compito di dirimere le controversie di natura costituzionale.

Il Presidente Alessi nella sua relazione ci dice che le intenzioni dell'Esecutivo nazionale hanno spinto il Guardasigilli a proporre un disegno di legge di interpretazione autentica la cui funzione sarebbe stata quella di confermare il «riassorbimento dell'Alta Corte nella Corte Costituzionale della Repubblica ed il termine di suo funzionamento con la costituzione della Corte costituzionale unica».

Il confronto politico vede il Presidente Alessi assumere un ruolo decisivo.

È chiaro che il verbale prova a celebrare l'operato dell'uomo politico siciliano che veste qui i panni di "salvatore" dell'autonomia speciale; il che non toglie nulla alle capacità dialettiche di Alessi (noto avvocato) il quale, nel lamentarsi del fatto che il disegno di legge proposto sarebbe dovuto essere trasmesso anche all'Assemblea regionale, aggiunge: «accettai comunque la discussione per evitare di apparire dilatorio e indeciso sul merito».

Andando al merito delle questioni, Alessi ricorda che l'On.le Piccioni lo ha rassicurato che negli ambienti parlamentari e governativi «di centro» si ritiene che qualsiasi intervento riguardante l'Alta corte possa avvenire per effetto dell'approvazione di una legge di revisione costituzionale, escludendo quindi che un disegno di legge ordinaria abbia la possibilità di arrestare il funzionamento dell'Alta corte.

Su queste premesse le argomentazioni del Presidente Alessi assumono una chiara connotazione tecnica: è necessa-

rio confutare le tesi esposte dal Guardasigilli sul piano tecnico-giuridico.

I punti salienti delle tesi di Alessi sono tre.

Il primo riguarda l'art.138 della Costituzione: lo Statuto-legge costituzionale può essere modificato solo da una fonte di pari valore.

Il secondo attiene alla abrogazione tacita dello Statuto per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione: «è ancor più dubbio che una norma generale possa essere abrogativa di una norma particolare a carattere speciale quando neppure ricorre alcuna delle due ipotesi previste dall'art. 15 delle preleggi sull'abrogazione tacita».

In fine, lo Statuto è legge costituzionale «posteriore» alla Costituzione.

La proposta di Alessi è chiara: nel nostro ordinamento è possibile che «coesistano» Alta corte e Corte costituzionale.

Il verbale ci dice che dopo l'intervento svolto in seno al Consiglio dei Ministri, Alessi percepisce «una atmosfera di distensione in seno al Consiglio dei Ministri anche per l'atteggiamento favorevole alla mie richieste assunto dai Ministri Scelba, Gonella, Pacciardi, Tupini e molti altri».

La vicenda si conclude con il ritiro del disegno di legge proposto dal Guardasigilli perché «respinto» dal Consiglio dei Ministri.

Si tratta certamente di una vittoria che Alessi costruisce grazie anche all'appoggio politico di cui gode.

Pur tuttavia il Consiglio dei Ministri rilascia un comunicato stampa dal quale si capisce che sull'Alta corte si è svolta una battaglia che al momento consegna alla Sicilia un vantag-

gio, ferma restando la linea politica che spinge affinché l'Alta corte cessi di funzionare in ossequio al principio costituzionale che esige la presenza di un solo organo di giustizia costituzionale.

Al comunicato stampa del Governo nazionale seguono le proteste e poi dimissioni del Presidente Alessi.

Lo stesso Presidente della Regione rivolge ai politici siciliani l'invito a continuare la battaglia per l'Alta corte in Senato dove è in discussione il disegno di legge che comporterà l'attivazione della Corte costituzionale e la cessazione delle attività dell'Alta corte, al momento scongiurata: «penso che sia necessario costituire rapidamente un nuovo Governo e preparare la difesa al Senato ove il successo non potrà mancare. È questo l'augurio che io faccio alla Sicilia, certo che il mio ed il vostro silenzioso sacrificio gioverà alla nostra buona causa».

Verbale n. 76 dell'otto gennaio 1949

Relazione del Presidente sulla riunione del Consiglio dei Ministri intorno all'Alta Corte Costituzionale per la Regione (On. Alessi)

Il Presidente On. Alessi dopo aver ringraziato la Giunta per le cordiali manifestazioni di affetto tributategli al suo arrivo, inizia la sua dettagliata relazione circa le discussioni svoltesi in seno al Consiglio dei Ministri intorno al disegno di legge sul termine di funzionamento dell'Alta Corte Costituzionale per la Sicilia e le relative conclusioni.

Relatore del disegno di legge abrogativo dell'Alta Corte, dice il Presidente Alessi, era il Ministro Guardasigilli Grassi il quale in sintesi sosteneva la seguente tesi.

L'alta Corte Costituzionale è sorta in virtù dello Statuto per la Regione Siciliana (art. 24) approvato con Decreto Legislativo del 15/5/1946 n.

455 per regolare i conflitti legislativi e costituzionali tra lo Stato e la Regione.

Il 31 dicembre 1947 la Costituente votava la Costituzione della Repubblica e con essa anche l'art. 134 che regola in maniera generale tutta la materia di competenza dell'Alta Corte per la Sicilia. L'art. 134 ha abrogato implicitamente l'art. 24 dello Statuto Siciliano. Vero è che la Costituente successivamente ha approvato anche lo Statuto per la Regione Siciliana; ma quanto all'Alta Corte Siciliana, sempre secondo il Guardasigilli, deve intendersi che in forza della disposizione transitoria VII^a la sua vita durava fino alla costituzione dell'organo costituzionale unico per tutto il territorio nazionale.

Come conseguenza di questa sua impostazione, il Guardasigilli proponeva la approvazione di una legge di interpretazione autentica che confermasse il riassorbimento dell'Alta Corte nella Corte Costituzionale della Repubblica ed il termine di suo funzionamento con la costituzione della Corte costituzionale unica.

Eccepii subito che sarebbe stato opportuno e doveroso che il disegno di legge fosse stato comunicato alla Giunta Regionale più tempestivamente; accettai comunque la discussione per evitare di apparire dilatorio e indeciso sul merito.

Premesso che la tesi esposta dal Ministro Grassi è da ritenersi lesiva dello Statuto e delle garanzie costituzionali che lo assistono, nonché lesiva della stessa Costituzione della Repubblica feci notare che lo Statuto Speciale per la Sicilia venne adottato dalla Costituente come legge costituzionale ai sensi e agli effetti dell'art. 116 della Costituzione della Repubblica.

Qualsiasi sua modifica, presuppone pertanto l'impiego della procedura per la revisione costituzionale.

Tale principio si trova anche ripetuto nella relazione del Guardasigilli al disegno di legge per la costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale.

Feci, poi, rilevare che la tesi del già avvenuto assorbimento della Alta Corte nella Corte costituzionale pone in crisi la validità dello Statuto Speciale per la Sicilia e l'art. 138 della Costituzione della Repubblica.

Se d'altra parte è dubbio che le leggi costituzionali possano essere soggette all'abrogazione tacita è ancor più dubbio che una norma genera-

le possa essere abrogativa di una norma particolare a carattere speciale quando neppure ricorre alcuna delle due ipotesi previste dall'art. 15 delle preleggi sull'abrogazione tacita.

La prima ipotesi contempla infatti l'abrogazione tacita per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti.

Ora a parte il fatto che lo Statuto Speciale per la Sicilia non è legge costituzionale precedente alla Costituzione, bensì una legge posteriore, neppure è sostenibile la tesi di una concettuale incompatibilità degli artt. 24 – 30 dello Statuto con l'art. 134 e seguenti della Costituzione della Repubblica.

La coesistibilità dei due Organi si evince infatti dalla loro diversa formazione e struttura, dalla diversa competenza per materia, dalla diversità dei soggetti processuali, dalla diversa efficacia territoriale delle decisioni, dalla diversità dei termini, dalla diversità degli effetti che si possono [...] sia dalla mancata impugnazione delle leggi, sia dalle decisioni delle due Corti.

La seconda ipotesi prevede l'abrogazione tacita quando la nuova legge [...] *disciplini* (corsivo mio) l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Ma nel nostro caso non sussisteva il requisito voluto dall'art. 15 delle preleggi, poiché l'art. 134 della Costituzione non ha regolato l'intera materia degli artt. 24 – 30 dello Statuto Siciliano.

Basta infatti accennare alla materia contenuta nell'art. 26 dello Statuto (giudizi criminali a carico del Presidente della Regione e della Giunta) di cui non è cenno alcuno nella Costituzione.

Rilevai, poi, come il 31 gennaio 1948 la Costituzione Italiana avesse deliberato su tutti i 43 articoli dello Statuto Siciliano dichiarandoli legge costituzionale della Repubblica – nessuno di tali articoli venne eccettuato; ciò pertanto esclude qualsiasi abrogazione tacita od espressa degli artt. 24 – 30 dello Statuto ed esclude che oggi possa dirsi assorbita l'Alta Corte della Sicilia nella Corte Costituzionale, ciò è tanto vero, che lo Stato ne ha riconosciuto l'esistenza ed il valido funzionamento, costituendola successivamente nel gennaio 1948 e promuovendo costantemente presso di essa le sue impugnative.

Consegnai infine gli ordini del giorno votati dalla Giunta Regionale e dall'Assemblea svolgendoli ampiamente.

Difatti l'Alta Corte per la Sicilia oltre a rappresentare un Organo giurisdizionale, rappresenta una garanzia assai sensibile nel particolare momento che vive la Regione per la mancanza del corpo di norme attuative dello Statuto.

Quali garanzie sostitutive erano state considerate?

Dopo questa ampia disamina giuridico politica del problema notai una atmosfera di distensione in seno al Consiglio dei Ministri anche per l'atteggiamento favorevole alla mie richieste assunto dai Ministri Scelba, Gonella, Pacciardi, Tupini e molti altri.

Il Presidente De Gasperi e i Vice Presidenti Piccioni e Saragat avanzarono qualche preoccupazione di ordine sia politico che giuridico e rimisero il problema nelle mani del Guardasigilli.

Si stabilì che il disegno fosse ritirato perché respinto dal Consiglio dei Ministri, decidendosi che il Parlamento nelle sue Camere si pronunziasse.

Poi venne il comunicato ufficiale che voi conoscete e che io rileggo "Il Consiglio è stato unanime nel riconoscere che, anche in base alla VII^a norma delle disposizioni finali e transitorie della Costituzione, l'Alta Corte Siciliana debba continuare le sue funzioni fino all'entrata in funzione della Corte Costituzionale della Repubblica per cui è pendente il disegno di legge davanti al Senato".

Il Consiglio dei Ministri ritenendo, quindi, senza presentare altro disegno di legge che in sede di discussione parlamentare potesse venire delineato il punto di vista dello Stato circa le particolari competenze ora attribuite all'Alta Corte Siciliana, tuttavia tracciava un indirizzo che in un certo senso impegnava il Governo e la maggioranza in senso pregiudizievole agli interessi Siciliani.

Di fronte a questo comunicato ritenni indispensabile e doveroso protestare in modo assai energico annunciando subito che avrei presentato le mie dimissioni intendendo con esse soprattutto per la loro irrevocabilità elevare in nome della Sicilia al cospetto di tutta la Nazione la più fiera e dignitosa delle proteste per l'evidente violazione del carattere costituzionale del nostro Statuto.

Le mie dimissioni hanno già destato preoccupazioni per i vivi consensi nell'Isola da parte di tutte le categorie dei cittadini, mentre il problema Siciliano è ritornato all'ordine del giorno della Nazione. Penso che sia necessario costituire rapidamente un novo Governo e preparare la difesa al Senato ove il successo non potrà mancare.

È questo l'augurio che io faccio alla Sicilia, certo che il mio ed il vostro silenzioso sacrificio gioverà alla nostra buona causa.

La giurisprudenza costituzionale ha, attraverso le sue decisioni, curato il coordinamento fra Statuto speciale e Costituzione.

Anche la questione relativa alla coesistenza nello stesso ordinamento costituzionale dei due organi di giustizia costituzionale è stata affrontata e risolta dalla Corte costituzionale.

La sentenza n. 38 del 1957 costituisce l'occasione per risolvere una questione che dal gennaio del 1949 è in discussione. Gran parte delle argomentazioni spese da Alessi per difendere l'Alta corte sono ora sottoposte al vaglio della Corte costituzionale. Così, come si è già detto, le vicende storiche comprese fra il 1947 e il 1949 pongono le basi di quelle che saranno le soluzioni che ridimensioneranno alcuni istituti disciplinati dallo Statuto speciale.

È evidente – da questo punto di vista – che le decisioni della Corte costituzionale sull'Alta corte, rappresentano lo sbocco concreto di critiche e osservazioni già poste all'indomani dell'entrata in vigore dello Statuto speciale.

L'evoluzione dell'ordinamento costituzionale ha registrato l'entrata in vigore della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e della

legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, grazie alle quali si consolida, dal punto di vista del diritto positivo, il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, visto che tanto la legge del 1948 che la legge costituzionale del 1953 regolano l'ipotesi di un conflitto di competenza tra Alta corte e Corte costituzionale.

I verbali del gennaio del 1949 ci raccontano delle dispute giuridiche circa l'avvenuta abrogazione dello Statuto successivamente all'entrata in vigore della Costituzione; discutono della natura *particolare* delle disposizioni statutarie; Alessi ritiene che i due organi possano coesistere.

La Corte Costituzionale nel 1957 ha modo di affermare che la «competenza dell'Alta Corte sia stata travolta dalla Costituzione», che, insieme con le leggi del 1948 e del 1953 «hanno regolato *ex novo* e senza riserve l'intera materia, attribuendo alla Corte costituzionale tanto il potere di conoscere dei giudizi di legittimità costituzionale [...] quanto l'altro di risolvere i conflitti di attribuzione». L'Alta corte non ha esercitato competenze speciali ma soltanto provvisorie ed è destinata «a scomparire con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, com'è attestato esplicitamente dalla VII disposizione transitoria della Costituzione».

Il Guardasigilli Grassi nel 1949 pensava di incidere sul funzionamento dell'Alta corte attraverso il ricorso ad una legge ordinaria e in quella situazione fu lo Statuto-legge costituzionale ad arginare l'iniziativa del Consiglio dei Ministri. Ora la Corte precisa che l'avvenuta costituzionalizzazione dello Statuto è certamente avvenuta, ma si tratta di una costituzionalizzazione di uno «Statuto quale era nel momento in

cui veniva promulgata la legge di 'costituzionalizzazione', vale a dire modificato in questa parte, nella quale esso contrastava con la sopravvenuta Costituzione, e che veniva lasciata soltanto temporaneamente in vigore dalla ricordata VII disposizione transitoria».

Il carattere provvisorio dell'Alta corte è ulteriormente ribadito dalla Corte costituzionale nel 1970. A ciò si aggiunga che il rapporto fra Statuto e Costituzione deve essere ricostruito scongiurando un'interpretazione secondo la quale lo Statuto adottato nel rispetto dell'art. 116 della Costituzione avesse «invece dato vita ad una revisione tacita comunque vietata dalla XVII disposizione transitoria della Costituzione stessa, entrata in vigore da appena un mese».

Le sentenze della Corte costituzionale n. 38 del 1958 e n. 6 del 1970 definiscono la questione dell'Alta corte.

Un cenno meritano i rispettivi dispositivi. Infatti, nella parte in diritto delle due decisioni non vi è dubbio che la Corte svolge considerazioni coerenti e corrette dal punto di vista del diritto costituzionale, considerazioni che non lasciano spazi per dubbi o incertezze circa la sopravvivenza dell'Alta corte. Diverso discorso deve farsi per quel che attiene ai dispositivi delle due sentenze.

Per la sentenza n. 38 del 1957 la questione del rapporto fra Alta corte e Corte costituzionale è risolta attraverso un dispositivo nel quale si «respinge l'eccezione di incompetenza della Corte costituzionale sollevata dalla difesa della Regione siciliana» e nulla di più. Per quel che attiene alla sentenza n. 6 del 1970 il dispositivo recita che «la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del

decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana». A ben vedere gli articoli 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 non esistono. O, per meglio dire, il decreto legislativo n. 455 del 1946 reca un articolo unico a detta del quale «è approvato, nel testo allegato, firmato, d'ordine Nostro, del Presidente del Consiglio dei Ministri, lo Statuto della Regione siciliana. Lo statuto predetto sarà sottoposto all'Assemblea Costituente, per essere coordinato con la nuova costituzione dello Stato». Lo Statuto è allegato al decreto legislativo del 1946.

A ben vedere, sebbene non vi è dubbio alcuno che l'Alta corte abbia cessato nelle sue funzioni a partire dal 1957, non abbiamo un giudicato costituzionale che accerti l'illegittimità costituzionale degli articoli 24 e 25 dello Statuto per violazione degli articoli 116 e 134 della Costituzione.

È questa la ragione per cui Alessi, lucido e acuto giurista, accorto uomo politico, potrà affermare nel 1994 che l'Alta corte è «sepolta viva»; è sepolta ma viva!

Al tema qui in discussione si legano altre due decisioni della Corte costituzionale che hanno concorso a definire il ruolo e le funzioni del Commissario dello Stato.

Con la sentenza n. 545 del 1989 la Corte giudica inammissibile il ricorso del Commissario dello Stato promosso ai sensi dell'art. 27 dello Statuto, promosso – ai sensi della lettera b) dell'art. 25 dello Statuto – avverso le leggi e i regolamenti «emanati dallo Stato».

Il ricorso del Commissario è inammissibile perché l'organo è privo di legittimazione «al promovimento di giudizi di costituzionalità nei confronti degli atti emanati dallo Sta-

to». Ciò perché la competenza del Commissario deve considerarsi «non più operante [...] per la caducazione dello speciale potere di impugnativa di cui è causa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto speciale all'Alta Corte per la Regione Siciliana nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale».

La sentenza del 2014 costituisce l'ultimo tassello di un mosaico articolato rispetto al quale solo per la Sicilia era stato mantenuto l'attivazione del controllo di costituzionalità sulle leggi regionali ad opera del Commissario dello Stato; ciò comportava che anche dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 tale forma di controllo si configurava come controllo preventivo. Si trattava di un'unica eccezione rispetto all'applicazione dell'art. 127 tanto alle regioni ordinarie che alle regioni speciali e alle province autonome. Per le autonomie differenziate l'estensione della disciplina dell'art. 127 della Costituzione si è resa possibile grazie alla clausola di maggiore favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Così la Corte ha avuto modo di affermare che «il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulga-

zione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia».

In questo modo la Sicilia supera una prassi che di fatto aveva sottratto l'ordinamento regionale al confronto con la giurisprudenza costituzionale. Nella realtà, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale della delibera legislativa, questa era sottoposta al controllo del Commissario dello Stato. Ove quest'ultimo avesse deciso di promuovere il ricorso di legittimità alla Corte costituzionale, il Parlamento regionale approvava un ordine del giorno con il quale impegnava il Presidente della Regione a procedere alla promulgazione parziale della legge regionale, omettendo le disposizioni oggetto di impugnativa da parte del Commissario dello Stato. Considerato che, secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, la promulgazione è un atto istantaneo, le disposizioni non promulgate non potranno più essere promulgate e quindi non entreranno mai in vigore. Conseguentemente al ricorso del Commissario dello Stato seguiva una decisione della Corte costituzionale nella quale si accertava l'avvenuta cessazione della lite costituzionale. Ciò di fatto ha impedito che al dubbio di illegittimità costituzionale sollevato dal Commissario seguisse una decisione della Corte. Per troppo tempo la Sicilia si è sottratta al confronto con la Corte costituzionale, alimentando così delle peculiari e originarie ricostruzioni delle proprie competenze.

Per effetto della sentenza n. 255 del 2014, l'adeguamento dello Statuto speciale al Titolo V della Costituzione consente di riprendere il dialogo con la giustizia costituzionale, consentendo alle istituzioni regionali di avere contezza dei limiti

che accompagnano l'esercizio delle competenze legislative regionali.

Corte costituzionale sentenza n. 38 del 1957

La difesa della Regione ha sollevato in primo luogo l'eccezione d'incompetenza della Corte costituzionale a conoscere in via principale dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi siciliane. Questa eccezione non è fondata.

Non è dubbio, infatti, che l'art. 134 della Costituzione abbia istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro.

Né può ritenersi che la formula adoperata nel ricordato art. 134 sia tale da lasciar fuori qualche parte della materia e che, per esempio, la competenza della Corte costituzionale a conoscere della "questione di legittimità" delle leggi regionali di cui è parola nell'ultimo comma dell'art. 127, debba intendersi come una competenza particolare aggiunta a quella generale e comprensiva dell'art. 134, e non già specificazione di questa. Vero è che si è sostenuto contro questa tesi che l'ora richiamata "questione di legittimità" dell'art. 127 sia da includere, per i suoi innegabili rapporti col procedimento di legiferazione regionale, nella categoria della giurisdizione volontaria o onoraria o nell'altra del controllo preventivo in forma contenziosa, e che essa quindi non possa essere ricompresa tra "le controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi" dell'art. 134 della Costituzione. Ma si tratta di affermazioni controvertibili sul piano teorico – dovendosi i giudizi di legittimità costituzionale intendere nella loro originale natura, senza ricondurli *sic et simpliciter* sotto categorie costruite ad altri fini e per altri istituti –, e non fondate sul terreno del diritto positivo, dall'esame del quale risulta che il legislatore, adoperando ora per i giudizi di legittimità sorti in via incidentale, ora per quelli introdotti mediante ricorso dello Stato o della Regione la medesima espressione (artt. 127 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio

1948, n. 1), ha voluto ricomprenderli, pur con le loro particolarità processuali, sotto un'unica e medesima categoria.

3. - La competenza, pertanto, della Corte costituzionale quale unico organo della giurisdizione costituzionale risulta consacrata con ogni desiderabile chiarezza e senza riserve dalla Costituzione. Ma nemmeno le leggi costituzionali e ordinarie preannunziate dall'art. 137 della Carta costituzionale hanno modificato questa situazione: che anzi esse, articolando e specificando le competenze della Corte e le forme e condizioni dei procedimenti davanti ad essa, hanno confermato l'unicità dell'organo della giurisdizione costituzionale. Così la legge 9 febbraio 1948, n. 1, che regola tanto le questioni di legittimità costituzionale rilevate d'ufficio dal giudice o sollevate da una delle parti nel corso di un giudizio (art. 1) quanto le altre che la Regione sollevi nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato, o che questo, oppure un'altra regione, sollevi contro le leggi di quella, ponendo anche qui un regolamento, conciso ma preciso, di ogni possibile controversia di legittimità costituzionale, senza riserve e senza limitazioni. Così, ancora, la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, che richiama e riconsacra l'unitaria disciplina della giurisdizione costituzionale, elencandone tassativamente le relative fonti, sia pure con riferimento alle forme, ai limiti e alle condizioni, che la Corte costituzionale deve osservare nell'esercizio delle sue "funzioni". Così, infine, la legge ordinaria n. 87, pur essa dell' 11 marzo 1953, che reca norme minuziose sulla costituzione e sul funzionamento della Corte. Leggi tutte quante posteriori allo Statuto siciliano e le due ultime successive anche alla legge cosiddetta di "costituzionalizzazione" promulgata il 26 febbraio 1948.

4. - Che attraverso le norme della Costituzione e le altre contenute nelle leggi ora richiamate si sia affermato il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro sistema costituzionale. Il quale sistema costituzionale ricomprende sì le autonomie regionali, ma nel quadro e sul fondamento dell'unità dello Stato, solennemente consacrata nella Costituzione e negli Statuti speciali delle Regioni, prezio-

so retaggio dei padri, che l'unità della giurisdizione costituzionale appunto riconferma e garantisce.

Sul piano tecnico – giuridico, poi, questa unità è richiesta, forse ancora più energicamente, dal carattere rigido della nostra Costituzione. Tale carattere rigido non postula già una innaturale immobilità dell'ordinamento costituzionale, ma si concreta nel rispetto di una regola fondamentale: che, cioè, modificazioni e revisioni avvengano con l'osservanza di procedimenti speciali e rigorosi. E l'esigenza contenuta in questa regola è soddisfatta non soltanto dal procedimento di revisione costituzionale consacrato dall'art. 138 della Costituzione, che richiede riflessione e consapevolezza nel legislatore, il quale, soltanto col rispetto di forme determinate, può apportare modifiche alle norme e ai principi costituzionali, ma altrettanto, e forse ancora di più, dall'unità della giurisdizione costituzionale che, per parte sua e nel campo suo proprio, assicura una vita organica e uno sviluppo coerente, pur nella varietà degli ordinamenti regionali – anzi proprio in virtù dell'esistenza di codesta varietà –, dei principi e delle norme fondamentali che il popolo italiano ha dato a se stesso nell'esercizio della sua sovranità. Non a caso, del resto, le norme sulla Corte costituzionale e quelle sulla revisione della Costituzione formano rispettivamente la prima e la seconda sezione del titolo VI della Carta fondamentale. Alla stregua di questi motivi, l'unità della giurisdizione costituzionale si pone come una esigenza logica prima ancora che come una necessità giuridica.

5. - Vero è che lo Statuto siciliano stabilisce all'art. 25 che l'Alta Corte giudica sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato rispetto allo Statuto e limitatamente alla efficacia loro nel territorio della Regione. Ma, se si pone mente che quello Statuto fu approvato con D.L.L. 15 maggio 1946, quando cioè la Costituzione della Repubblica non era ancora nata, in un delicato momento di trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, del quale è in certa parte quasi un preannuncio, non si può non riconoscere che la ricordata competenza dell'Alta Corte sia stata travolta dalla Costituzione. Del che sono conferma non tanto o non soltanto gli inconvenienti – che variamente valutati nella loro gravità dalle avverse parti, deriverebbero dalla contemporanea esistenza delle due competenze –, quanto il fatto

che nessun rimedio è posto dal nostro ordinamento per superare gli inevitabili conflitti fra i due organi, quando non si voglia far ricorso a escogitazioni che dimostrano la buona volontà di coloro che le propongono ma non trovano fondamento nel diritto positivo.

Né vale obiettare che la competenza dell'Alta Corte si pone legittimamente quale competenza speciale giustificata dalla particolare autonomia siciliana, accanto alla competenza generale della Corte costituzionale, dato che la ratio di tutto il sistema, così delle garanzie giurisdizionali come delle autonomie regionali, quale è delineato dalla Costituzione e dalle leggi sopra ricordate, postula la necessità dell'unità della giurisdizione costituzionale ed esclude la possibilità di competenze speciali. Deve essere osservato a questo proposito che la non perfetta coincidenza delle competenze assegnate all'uno e all'altro organo non comporta la conseguenza della valida esistenza di una competenza speciale accanto alla competenza generale della Corte costituzionale. Che anzi la diversità dei limiti e dell'oggetto della competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana è piuttosto argomento che sorregge la tesi del suo assorbimento in quella più ampia e diversamente regolata di questa Corte. La Costituzione, infatti, e le leggi successive hanno regolato *ex novo* e senza riserve l'intera materia, attribuendo alla Corte costituzionale tanto il potere di conoscere dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi siciliane e delle leggi dello Stato rispetto alla Regione e nei limiti territoriali di questa, quanto l'altro di risolvere i conflitti di attribuzione e, con ciò, anche di giudicare quelle controversie di costituzionalità dei regolamenti dello Stato, di cui nell'art. 25 dello Statuto siciliano: una specie particolare del più ampio genere dei conflitti di attribuzione. Più che di una competenza speciale dell'Alta Corte, occorre parlare di una competenza provvisoria, destinata a scomparire con l'entrata in funzione della Corte costituzionale, com'è attestato esplicitamente dalla VII disposizione transitoria della Costituzione.

6. - L'obiezione principale contro questa conclusione e tale che ad essa si riconducono per l'una o per l'altra via tutte le altre, è quella che muove dalla considerazione che la competenza dell'Alta Corte sia protetta dalla natura di legge costituzionale conferita allo Statuto siciliano dalla legge 26 febbraio 1948, n. 2, posteriore nel tempo alla Costituzione; ma

non è una obiezione che possa essere accolta. In primo luogo deve essere osservato che il carattere di legge costituzionale non poteva essere attribuito se non allo Statuto quale era nel momento in cui veniva promulgata la legge di “costituzionalizzazione”, vale a dire modificato in questa parte, nella quale esso contrastava con la sopravvenuta Costituzione, e che veniva lasciata soltanto temporaneamente in vigore dalla ricordata VII disposizione transitoria. In secondo luogo, il primo comma dell’art. 1 di quella legge non affermava se non questo: che lo Statuto siciliano dovesse far parte delle leggi costituzionali della Repubblica “ai sensi e per gli effetti dell’art. 116 della Costituzione”, cioè al fine di garantire “forme e condizioni particolari di autonomia”, tra le quali non può farsi rientrare la competenza dell’Alta Corte siciliana in materia di giudizi di costituzionalità, necessariamente assorbita nel più ampio sistema posto dalla Costituzione, ispirato alla visione che il legislatore costituente ebbe delle autonomie regionali, saldamente ancorate all’unità e all’indivisibilità dello Stato.

Se così è, non occorre attardarsi ad esaminare la tesi, dibattuta tra le parti, intorno ai poteri dell’Assemblea costituente dopo l’entrata in vigore della Costituzione, dovendo essere chiaro, ormai, che l’Assemblea costituente non intese modificare né modificò la Costituzione, ma si limitò, in ossequio a questa, a conferire allo Statuto siciliano, ai fini dell’art. 116 della medesima Costituzione, il carattere di legge costituzionale. E nemmeno occorre esaminare l’altra tesi, che si fonda sulla inosservanza delle procedure stabilite nel secondo comma dell’art. 1 della legge costituzionale del 6 febbraio 1948, n. 2, dato che l’assorbimento della competenza dell’Alta Corte non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano, ma *ipso iure* per incompatibilità con la Costituzione, e al momento dell’entrata in vigore di questa che operò l’inserimento dello Statuto nel nuovo ordinamento costituzionale.

Corte costituzionale sentenza n. 6 del 1970

[...] Nel merito, la questione è fondata. Giova richiamarsi anzitutto alla sentenza n. 38 del 1957, con la quale questa Corte ebbe a ritenere assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzio-

nale delle leggi, statali e regionali, nonché sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana, dall'Alta Corte. Dato il modo in cui il problema si era posto in quella occasione, e cioè dovendo la Corte costituzionale giudicare incidentalmente sulla propria competenza, che era contestata dalla Regione, in un giudizio di legittimità costituzionale proposto in via di azione contro una legge della Regione siciliana, la sentenza n. 38 lasciò formalmente impregiudicato quanto concerne la competenza penale dell'Alta Corte: competenza che, è il caso di avvertire, non si era mai per il passato concretamente esplicitata ed è persino dubbio che avrebbe potuto esplicitarsi per la mancanza di qualsiasi norma di procedura, sia in ordine alla fase istruttoria e dell'accusa, sia in ordine alla fase del giudizio dibattimentale.[...]

Senza voler dare alle circostanze testé rammentate un peso eccessivo, sta di fatto, comunque, che il comportamento delle forze politiche interessate rivela come sia stata generalmente avvertita l'impossibilità di considerare tuttora esistente ed operante nell'ordinamento un organo di giustizia costituzionale, qual'era l'Alta Corte, limitatamente ad una sola tra le sue competenze originarie, dopo che, per effetto della sentenza n. 38 del 1957 di questa Corte, tutte le altre erano venute a cessare.

5. - Bisogna insistere sul carattere di provvisorietà, a suo tempo posto in evidenza dalla sentenza n. 38 del 1957, che ebbe a caratterizzare sin dall'inizio l'istituzione dell'Alta Corte: introdotta, per far fronte a situazioni politiche particolari e contingenti, prima ancora che avessero luogo le elezioni dell'Assemblea costituente, e quando perciò tutto si ignorava circa l'assetto che allo Stato italiano avrebbero conferito l'esito del referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e la successiva opera dell'Assemblea costituente. Una tale provvisorietà risulta, d'altronde, dallo stesso testo del regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, prescrivente, nel secondo comma del suo articolo unico, che lo Statuto della Regione siciliana, comprendente tra l'altro le disposizioni sull'Alta Corte, avrebbe dovuto essere presentato all'Assemblea costituente "per essere coordinato con la nuova costituzione dello Stato".

Senonché l'Assemblea si trovò a provvedere in materia soltanto durante il periodo successivo all'entrata in vigore della Costituzione, quando

cioè, a norma della XVII disposizione finale e transitoria, le sue attribuzioni “prorogate” erano limitate a quelle così specificate nella stessa disposizione transitoria: deliberare “sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa”. Risulta dagli atti dell’Assemblea costituente che la “commissione dei diciotto” ebbe chiara consapevolezza del mutamento verificatosi con l’entrata in vigore della nuova Costituzione, essendo ormai l’Assemblea chiamata ad attuare l’art. 116 della Costituzione, cui univocamente si riferisce, per questa parte, la XVII disposizione transitoria, e pertanto a adottare uno statuto speciale per la Regione siciliana come per le altre Regioni indicate nello stesso art. 116, al fine di assicurare ad esse “forme e condizioni particolari di autonomia”. Compito, sotto un certo aspetto più circoscritto, e sotto altro aspetto più largo, ma comunque sostanzialmente diverso da quello in un primo tempo prescritto dalla riferita formula dell’articolo unico del decreto legislativo del 1946. Fu soltanto per considerazioni di pratica e politica opportunità, ed anche per la ristrettezza del tempo, se l’Assemblea si orientò nel senso di prendere a base del lavoro cui si accingeva il testo dello Statuto allora in vigore; ed è noto che, essendosi manifestate gravi divergenze e protraendosi la discussione, si finì per approvare all’ultimo momento utile, e cioè il 31 gennaio del 1948, la legge costituzionale n. 2 del febbraio 1948, che, nel suo art. 1, genericamente assume lo statuto della Regione siciliana tra le leggi costituzionali dello Stato, “ai sensi è per gli effetti dell’art. 116 della Costituzione”. Fermo restando, dunque, che l’Assemblea costituente nel procedere alla cosiddetta “costituzionalizzazione” dello statuto in regime di *prorogatio*, non avrebbe potuto oltrepassare i limiti derivanti dal combinato disposto della XVII disposizione transitoria e dell’art. 116 della Costituzione, una corretta interpretazione della legge costituzionale n. 2 del 1948 porta a ritenere, come già ebbe ad affermare questa Corte con la sentenza n. 38 del 1957, che non sono state munite di efficacia formalmente costituzionale le norme dello Statuto che, mentre non rientravano tra quelle dirette a realizzare “forme e condizioni particolari di autonomia”, si ponevano in radicale contrasto con la Costituzione della Repubblica. Non è infatti immaginabile che nell’adottare, sia pure con rinvio a quello attualmente esistente, lo statuto speciale della Regione siciliana in ottemperanza

all'art. 116 della Costituzione, si fosse invece dato vita ad una revisione tacita comunque vietata dalla XVII disposizione transitoria della Costituzione stessa, entrata in vigore da appena un mese.

6. - Ciò premesso, contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta. E, come bene osservato nell'ordinanza di remissione e come risulterà dalle considerazioni che seguono, la competenza a giudicare dei reati commessi dal presidente e dagli assessori regionali nell'esercizio delle loro funzioni era stata attribuita all'Alta Corte proprio in quanto organo di giurisdizione costituzionale, e non come ad un qualsiasi giudice speciale.

7. - Né dicasi che la giurisdizione speciale dell'Alta Corte in sede penale, rientrando tra quelle di cui al secondo comma dell'art. 102 della Costituzione, sopravvivrebbe alla entrata in vigore del nuovo ordinamento costituzionale in forza della VI disposizione transitoria della Costituzione, nell'interpretazione costantemente affermatane dalla giurisprudenza della Corte.

È da rilevare, infatti, che la menzionata norma transitoria si limita ad escludere che giudici speciali, anteriormente istituiti, siano – sol perché tali – costituzionalmente illegittimi; ma non esclude che alcuni tra essi possano esserlo, se è quando le norme che li disciplinano contrastino con altre norme della Costituzione. E questa, per l'appunto, è l'ipotesi che si verifica quanto all'Alta Corte, come risulta dalle considerazioni che precedono. Le quali convincono, in primo luogo, che l'Alta Corte sarebbe un giudice doppiamente speciale, in ragione della materia devoluta alla sua competenza e in ragione delle persone, che ad essa sono sottoposte, individuate come sono in relazione ad uffici ricoperti nell'ambito della sola Regione siciliana e perciò limitatamente ad una parte del territorio nazionale. Ma soprattutto mettono in evidenza che l'Alta Corte è stata configurata quale giudice speciale costituzionale, avente carattere essenzialmente politico, come si ricava sia dalla specialità del procedimento per la messa in stato di accusa, sia dagli stessi criteri adottati per la composizione

dell'organo, la struttura paritetica del quale non trova riscontro - di regola - neppure nei tribunali costituzionali degli Stati federali.

Né può sottacersi che l'ordinamento non prevede per i componenti dell'Alta Corte quelle garanzie di indipendenza, che, a norma dell'art. 108, ultima parte, della Costituzione, devono essere apprestate dalla legge nei confronti dei giudici delle giurisdizioni speciali: nel che sarebbe da ravvisare un ulteriore motivo di incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Corte costituzionale sentenza n. 545 del 1989

Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

L'eccezione merita di essere accolta.

Il Commissario dello Stato - esercitando per la prima volta un potere sinora mai impiegato - ha ritenuto di poter proporre ricorso avverso una norma contenuta in una legge statale ai sensi degli artt. 27 e 30 dello Statuto speciale, dove si riconosce allo stesso organo la competenza a promuovere davanti all'Alta Corte per la Regione Siciliana i giudizi di costituzionalità 'delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto speciale ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione'.

Tale competenza deve, peraltro, ritenersi non più operante, non tanto (come accenna lo stesso Commissario nel proprio ricorso) per la mancata adozione di specifiche norme di attuazione o per effetto di desuetudine, quanto per la caducazione dello speciale potere di impugnativa di cui è causa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto speciale all'Alta Corte per la Regione Siciliana nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare-prima, attraverso l'affermazione della propria competenza esclusiva a giudicare della costituzionalità delle leggi statali e regionali (sent. n. 38 del 1957) e, successivamente, in sede di dichiarazione di incostituzionalità delle norme dello Statuto siciliano concernenti la competenza penale dell'Alta Corte (sent. n. 6 del 1970) – l'inderogabilità del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale: traendo da tale principio sia la valutazione relativa alla natura provvisoria 'che ebbe a caratterizzare sin dall'inizio l'istituzione dell'Alta Corte, introdotta per far fronte a situazioni politiche particolari e contingenti', sia l'affermazione del superamento delle competenze di tale organo determinatosi in conseguenza della 'costituzionalizzazione' dello Statuto speciale (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2), attraverso cui si determino anche il 'coordinamento' e l'adeguamento di tale Statuto ai principi posti dalla Costituzione dello Stato (cfr. il secondo comma dell'articolo unico del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455). Ma lo stesso principio di unità della giurisdizione costituzionale non può non condurre anche ad affermare, in questa sede, l'avvenuta caducazione del potere di impugnativa delle leggi e dei regolamenti statali già attribuito al Commissario dello Stato, stante il nesso indissolubile che gli artt. 27 e 30 dello Statuto vengono ad evidenziare tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione Siciliana.

D'altro canto, anche per chi voglia considerare l'aspetto relativo alla particolare natura dell'organo commissariale nell'ambito della Regione Siciliana, un potere di impugnativa quale quello in esame – se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del 'patto di autonomia' tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale – non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari.

L'insieme di queste considerazioni conduce, dunque, ad affermare l'inammissibilità del ricorso proposto dal Commissario dello Stato, per carenza di legittimazione dell'organo al promovimento di giudizi di costituzionalità nei confronti degli atti emanati dallo Stato

Corte costituzionale sentenza n. 255 del 2014

Secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili 'solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione' (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della 'clausola di maggior favore', allorché si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003).

Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del più volte menzionato criterio di preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia.

Al riguardo, occorre osservare che, già sotto la vigenza dell'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha comparato, in più pronunce, il meccanismo statutario relativo al controllo di costi-

tuzionalità delle leggi regionali siciliane con quello riservato dal previgente art. 127 Cost. alle Regioni di diritto comune.

Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, questa Corte ha osservato che 'le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi', cosicché 'l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana' (sentenza n. 38 del 1957). Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro.

Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella già richiamata sentenza n. 545 del 1989, con la quale questa Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali. Con ciò raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi, poiché questa Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano 'non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari'.

Stando ai precedenti richiamati, tanto più alla stregua dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della 'clausola di maggior favore' ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare, nei termini sopra precisati, la già richiamata comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali.

Né l'argomento dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana può far premio sull'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte che, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha

determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. alle altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002).

Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito a questa Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali.

Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni, previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo questa Corte allora sostanzialmente affermato che l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale.

Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che 'la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia' (*ex plurimis*, ordinanza n. 377 del 2002).

Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata 'clausola di maggior favore', configura una 'forma di autonomia più ampia' rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Siffatta estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita; deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,».

5. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989).

Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamen-

to della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

CAPITOLO TERZO

I RAPPORTI FINANZIARI FRA LO STATO E LA REGIONE SICILIANA

1. Statuto speciale e disposizioni di attuazione

I rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione muovono dagli articoli 36 e 37 dello Statuto.

L'attuazione delle due disposizioni statutarie ha rappresentato da sempre un problema. Siamo nel giugno del 1947, è il momento dell'avvio dell'esperienza autonomistica, e si comprendono le difficoltà incontrate da Alessi nel definire gli assetti finanziari della Regione.

Le soluzioni concordate con l'Esecutivo nazionale sono considerate non definitive.

Il richiamo allo Statuto e alla sua difesa senza cedere «su alcuna questione di principio o di diritto» lascia presagire che la materia finanziaria sarà una di quelle sulle quali Stato e Regione continueranno a discutere.

Com'è noto, i rapporti fra lo Stato e le Autonomie speciali muovono dai relativi Statuti speciali; mentre, però, per la Sicilia la materia in questione non è stata deconstituzionalizzata, per le altre Autonomie speciali è possibile ridefinire i suddetti rapporti attraverso una fonte normativa primaria che abbia acquisito il consenso della Regione speciale o della Provincia autonoma.

Il fondamento normativo dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione autonoma siciliana mostra aspetti peculiari sia rispetto a quello delle Regioni a statuto ordinario, sia rispetto a quello delle autonomie speciali. Dalle prime esso infatti si differenzia per la peculiare copertura costituzionale di cui l'autonomia tributaria siciliana gode al pari di quella degli altri enti territoriali ad ordinamento differenziato. Dalle seconde, invece, esso si discosta sia per la mancanza di un procedimento – previsto invece in tutti gli altri statuti speciali – che consenta di modificare le disposizioni contenute nello statuto speciale in materia di finanza e tributi mediante legge ordinaria previo accordo tra Regione e Stato (si veda l'art. 63, quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia; l'art. 54, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, Statuto speciale per la Sardegna; l'art. 104, primo comma, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e l'art. 50, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 Statuto speciale per la Valle d'Aosta), sia per lo scarso ricorso alle norme di attuazione statutaria che ha sinora caratterizzato l'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione siciliana rispetto a quello degli altri enti territoriali dotati di autonomia particolare.

Quanto alle differenze che intercorrono tra la Regione siciliana e le altre Regioni a statuto speciale bisogna anzitutto ricordare che queste ultime, potendo ricorrere al richiamato procedimento che consente di modificare con legge ordina-

ria, previo accordo, la disciplina statutaria in materia di finanza e tributi, hanno disposto modificazioni alla disciplina statutaria in materia.

Basti pensare alla “stagione” degli accordi siglati tra Stato e autonomie speciali nel 2009-2010: l’accordo di Milano del 30 novembre 2009, tra Governo e province autonome di Trento e di Bolzano; il protocollo di intesa tra Governo e Friuli-Venezia Giulia del 29 ottobre 2010; quello tra Governo e Val d’Aosta dell’11 novembre del 2010.

Il contenuto di questi accordi è stato trasfuso in disposizioni contenute nelle leggi finanziarie che hanno così modificato, nel rispetto del metodo dell’accordo, le norme contenute negli statuti, ridefinendo l’apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

I procedimenti richiamati sono particolarmente rilevanti sotto un duplice profilo: da un lato, determinano la decostituzionalizzazione del fondamentale ambito materiale relativo alla finanza e ai tributi, originariamente attribuiti alla fonte statutaria speciale; dall’altro, consentono di estendere il metodo dell’accordo alle norme contenute nelle leggi finanziarie prima e nelle leggi di stabilità poi, che hanno reso progressivamente opponibili alle autonomie speciali gli obiettivi di finanza pubblica.

Ciò non vale per la Regione siciliana che – unica Regione a statuto speciale – nel suo statuto di autonomia non dispone di una norma che consenta di procedere in questo senso.

Anche dal secondo punto di vista sopra richiamato, la finanza e i tributi della Regione siciliana mantengono una loro

peculiarità, in quanto l'evoluzione del sistema finanziario e tributario regionale si è connotato per uno scarso ricorso alle norme di attuazione.

Da quanto detto segue che, nel caso delle altre regioni a statuto speciale, all'avvenuta approvazione della legge statale che ridefinisce i rapporti finanziari con le Autonomie speciali, segue poi l'approvazione di disposizioni di attuazione.

Pertanto per la Sicilia le disposizioni di attuazione sarebbero l'unica fonte abilitata a definire i rapporti finanziari con lo Stato; mentre nei casi di avvenuta decostituzionalizzazione dalla materia statutaria, secondo quanto detto la legge (i cui contenuti sono stati negoziati con la Regione o la Provincia autonoma) definisce il contenuto sostanziale dei rapporti finanziari ai quali fanno seguito le conseguenti disposizioni di attuazione.

È chiaro che in quest'ultimo caso le determinazioni che definiscono le risorse effettivamente devolute sono contenute nella legge statale mentre le disposizioni di attuazione precisano le modalità tecnico-amministrative seguendo le quali le Autonomie speciali potranno gestire le proprie entrate.

La prassi lascia intendere che i rapporti finanziari decostituzionalizzati sono caratterizzati da un maggiore dinamismo istituzionale che ha consentito un aggiornamento delle originarie risorse devolute dallo Stato alle Autonomie speciali attraverso disposizioni più vicine nel tempo alle riforme che hanno riguardato il sistema tributario; per la Sicilia le disposizioni di attuazione del 1965 sono l'unica fonte che ha definito i rapporti finanziari con lo Stato, mai coordinata – per esempio – con la riforma tributaria del 1973.

Così, ancora oggi, si legge che spetterebbero alla Regione Siciliana il gettito delle entrate derivanti dalla «imposta sul consumo di caffè» o dalla «imposta sul consumo delle banane fresche, secche e sulle farine di banane».

Al mancato aggiornamento delle disposizioni del 1965 ha supplito l'art. 38 dello Statuto: il *fondo di solidarietà* veniva annualmente riempito di risorse economiche che di fatto consentivano di far vivere le istituzioni regionali senza porsi il problema della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione.

Le questioni che hanno nel tempo impedito di aggiornare le disposizioni di attuazione del 1965 sono diverse.

Il tema del trasferimento di funzioni e di eventuali risorse dallo Stato alla Sicilia si è trasformato con il tempo in un problema di difficilissima soluzione.

È chiaro che i meccanismi di attuazione dello Statuto non possono prescindere dalle considerazioni generali che accompagnano il modo di essere dell'autonomia speciale siciliana.

È noto che gli istituti costituzionali grazie ai quali la regione avrebbe dovuto assumere una connotazione realmente speciale si sono nei fatti trasformati in strumenti che hanno rallentato l'ammodernamento degli apparati burocratici regionali e impedito lo svolgimento di una funzione amministrativa regionale efficiente.

Il primo dato su cui riflettere attiene al raffronto tra la nostra regione e le altre regioni.

Iniziamo da quelle ordinarie.

Le regioni ordinarie sono state interessate da un poderoso processo di trasferimento di funzioni che ha preso corpo nel decreto legislativo n. 112 del 1998.

Se si assume come parametro solo quest'ultimo decreto legislativo, si deve constatare che molte funzioni oggi esercitate dalla regioni ordinarie, sono in Sicilia assicurate dallo Stato (per esempio, il controllo sui locali notturni o l'autorizzazione alla installazione di impianti per la vendita degli idrocarburi nella autostrade).

Si è detto che altre funzioni rimangono nelle mani dello Stato.

Le ragioni possono essere diverse. Sta di fatto che la Regione preferisce non chiedere e che lo Stato è felice nel conservare. Questo è il caso delle competenze in tema di invalidità civile per la quale tanto lo Stato quanto la Regione condividono la preoccupazione che il decentramento della funzione possa comportare un incremento incontrollato degli invalidi civili e dei corrispondenti costi.

Si è poi aggiunto che, però, il vero problema è rappresentato dal costo delle funzioni da trasferire e quindi, dall'individuazione delle risorse finanziarie che dovrebbero accompagnare il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione siciliana. Intorno al nodo finanziario ruota il destino delle norme di attuazione.

Stato e Regione partecipano al procedimento di trasferimento delle funzioni partendo da posizioni contrapposte.

Lo Stato ritiene che la Regione siciliana abbia avuto assegnate negli anni passati risorse superiori rispetto a quelle ne-

cessarie per assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative regionali.

Quindi pretende che le nuove funzioni amministrative (quelle che si vorrebbero assegnare alla Sicilia) siano trasferite *a costo zero*.

La regione risponde che il trasferimento delle funzioni non può che avvenire con il contestuale riconoscimento all'ente di nuove risorse economiche che consentano lo svolgimento della funzione.

Il paradosso è che le ragioni statali e regionali sono entrambe fondate.

È vero che negli anni passati la Regione ha avuto attribuito risorse economiche superiori rispetto a quelle effettivamente richieste per l'assolvimento dei compiti amministrativi.

Tali risorse sono state riconosciute dallo Stato e la Regione ne è stata ben lieta.

Il problema è che quelle risorse la Regione le ha tutte impegnate e certamente le ha destinate ad ambiti che non hanno migliorato lo svolgimento dell'azione amministrativa né hanno definito un nuovo *welfare* regionale.

Le risorse sono state destinate al pagamento di numero sterminato di stipendi sul presupposto che ad ogni busta paga seguano uno o più voti (al momento delle elezioni; di tutte le elezioni).

La conclusione è che la Regione non è in grado di destinare risorse alle funzioni amministrative che lo Stato le vorrebbe trasferire.

Il paradosso non è finito perché lo Stato è costretto ad assicurare la funzione amministrativa che immagina di rimettere alla regione, assicurando sempre la copertura degli oneri.

È evidente che senza una nuova e diversa strategia politica, potranno approvarsi solo norme di attuazione dello Statuto che *non costano*.

Si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale (per es., quelle relative ad ambiti come la partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri), che certamente non mutano la fisionomia della nostra Regione.

Il verbale della Giunta del maggio del 1948 è significativo perché evidenzia quale *gioco* possono determinare la previsione di competenze statutarie che dovrebbero essere trasferite – approvando specifiche disposizioni di attuazione – dallo Stato alla Regione Siciliana.

Infatti al momento della definizione del bilancio di previsione della Regione, l'Assessore Restivo si pone il problema del finanziamento della Pubblica istruzione (funzione statale mai trasferita alla Regione) per la quale si immagina di prevedere un impegno finanziario stimato da Restivo in sei miliardi di lire.

Come si sia pervenuti a tale quantificazione degli oneri non è dato sapere, certo la stima di sei miliardi – se rapportata al 1948 – sembra eccessiva.

Comunque per il bilancio regionale è necessario definire il capitolo Pubblica istruzione.

La posizione del Presidente Alessi sul punto è chiara: siamo di fronte a un problema «politico» e ciò perché le competenze statutarie in tema di Pubblica istruzione devono es-

sere oggetto di interpretazione per comprendere se si tratti di «un diritto potenziale che potrà man mano attuarsi» divenendo col tempo un «obbligo».

Su queste basi, avviando una *negoziazione* con lo Stato, Alessi suggerisce di prevedere uno stanziamento finale di soli di tre miliardi.

2. Commissione paritetica e determinazione delle disposizioni di attuazione dello Statuto

La determinazione delle norme di attuazione da parte della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto speciale, rappresenta una funzione sulla quale incidono negativamente le modalità che attengono al reale funzionamento della Commissione stessa.

L'art. 43 dello Statuto speciale – è bene rammentare che anche per le altre Regioni speciali ritroviamo disposizioni analoghe all'art. 43 – stabilisce che a una Commissione composta in modo paritetico da rappresentanti dello Stato e della Regione spetterà il compito di determinare le norme che consentiranno alla Regione di esercitare la propria autonomia amministrativa, nonché quelle disposizioni che daranno attuazione allo Statuto speciale.

È bene subito definire cosa lo Statuto intenda nel momento nel quale assegna alla Commissione paritetica il compito di determinare le norme di attuazione dello Statuto. Infatti, il ruolo della Commissione paritetica attiene alla defini-

zione dei contenuti delle disposizioni di attuazione che poi assumeranno la forma di decreti legislativi. Pertanto le disposizioni di attuazione dello Statuto speciale sono adottate con un atto normativo dell'esecutivo nazionale il cui nome è lo stesso di quello che trova nell'art. 76 Cost. il suo fondamento. Si tratta di una similitudine solo nominalistica, perché fondamento, natura e regime giuridico del decreto legislativo che reca le disposizioni di attuazione dello Statuto sono molto differenti dal decreto legislativo che costituisce esercizio della funzione legislativa delegata ai sensi dell'art. 76 Cost. (v., *infra*).

In definitiva, la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo» ed in quanto tale essa costituisce un «essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale» finalizzato al raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art. 43 dello Statuto (così Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010).

Solo questa è la funzione costituzionale della Commissione paritetica, la cui competenza non può legittimamente estendersi, per esempio, fino a ricomprendere altre funzioni.

Quando il legislatore nazionale ha provato ad affidare alla Commissione paritetica funzioni consultive in vista di nuovi accordi fra Stato e Regione, ciò ha determinato una reazione della Corte costituzionale, la quale non considera compatibile con quanto disposto dall'art. 43 dello Statuto la disposizione statale che abbia inteso assegnare alla commissione paritetica una «speciale funzione consultiva» (Corte costituzionale, sentenza n. 145 del 2008).

2.1. *Il procedimento di formazione delle disposizioni di attuazione*

Si è già detto che le disposizioni di attuazione dello Statuto assumono la forma di decreti legislativi adottati con una deliberazione del Consiglio dei Ministri, successivamente emanati dal Presidente della Repubblica e, infine, pubblicati nella Gazzetta ufficiale e inseriti nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

La determinazione delle norme di attuazione spetta alla Commissione paritetica.

Cerchiamo, quindi, di descrivere l'*iter* procedimentale grazie al quale si perviene all'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione.

Iniziamo proprio dalla Commissione paritetica, cioè dall'organo cui, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto regionale siciliano, spetterebbe il compito di *determinare* le norme di attuazione.

La Commissione paritetica è composta da quattro membri. Due sono di nomina statale e due di nomina regionale.

Per essere precisi, l'art. 43 dello Statuto prevede che la nomina regionale spetti all'Alto Commissario della Sicilia. Al riguardo rileva però la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 1961, nella quale si afferma che «una volta entrati in funzione gli organi ordinari dell'ente, è a questi che devono ritenersi trasferite quelle fra le competenze stesse che erano destinate, per la loro natura, a perdurare oltre il periodo iniziale della prima formazione».

In particolare, è al Presidente che è necessario imputare le funzioni un tempo esercitate dall'Alto commissario.

Per quel che attiene al versante statale, il Presidente del Consiglio dei ministri è solito delegare al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali la scelta dei componenti statali.

Nella prassi avviene che, una volta adottato il provvedimento del Presidente della Regione, sarà il Ministro per gli affari regionali ad adottare il provvedimento costitutivo della Commissione paritetica.

Tale provvedimento avrà valore costitutivo per quel che attiene alla nomina dei membri statali e meramente ricognitivo per quel che attiene alle scelte compiute dal Presidente della Regione, non potendo in nessun caso né il Ministro né il governo nazionale sindacare le scelte compiute dal Presidente della Regione.

L'insediamento della Commissione paritetica è sollecitato dal Ministro che convoca la prima seduta nella quale si procederà all'elezione del presidente della Commissione e alla stesura di un calendario dei lavori.

Il presidente della Commissione ha un ruolo di mero coordinamento delle attività (come ovvia conseguenza della pariteticità) e si avvale di una doppia segreteria (statale e regionale).

I lavori della Commissione paritetica si svolgono tra Roma e Palermo (presso il Dipartimento per gli affari regionali e presso la Segreteria generale della Presidenza della Regione) e sono, nei fatti, sollecitati da proposte regionali o statali: singoli rami delle due amministrazioni chiedono – spesso, ma non necessariamente, anche su iniziative politiche dei due

governi – la definizione di nuove disposizioni di attuazione.

Le richieste alla Commissione vengono formalmente inoltrate dal Dipartimento per gli affari regionali (per quel che attiene allo Stato) e, o, dalla Segreteria generale presso la Presidenza della Regione.

Individuato l'oggetto, la Commissione procede ad una meticolosa ricostruzione delle questioni che interessano la materia oggetto di attuazione statutaria.

Il compito della Commissione consiste in questa fase nel *sentire* tutte le amministrazioni coinvolte (con apposite audizioni, spesso in contraddittorio) in riferimento all'oggetto e, dopo avere trovato un punto di incontro tra prospettive diverse, di pervenire alla stesura di uno schema di disposizioni di attuazione sul quale la Commissione *esprime un'indicazione favorevole*. Il suddetto schema è nuovamente inoltrato a tutti i Ministeri e a tutti gli Assessorati perché esprimano il loro parere definitivo sulle disposizioni in via di approvazione.

Se le amministrazioni non contestano il contenuto delle disposizioni, in una successiva seduta, la Commissione *formalmente approva* la disposizione di attuazione e ne chiede l'inoltro al Consiglio dei Ministri per l'adozione del decreto legislativo finale.

Il testo esitato dalla Commissione è integrato da schede tecniche che valutano l'impatto che le disposizioni avranno sul sistema delle fonti.

La trasmissione alla Presidenza del Consiglio è curata dal Ministero per gli affari regionali. Le disposizioni – salvo ripensamenti statali dell'ultima ora – saranno approvate in una

successiva riunione del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta – limitatamente al punto riguardante le disposizioni di attuazione – è invitato a partecipare il Presidente della Regione.

Il decreto legislativo è quindi trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione cui farà seguito la pubblicazione.

L'intervento della Commissione paritetica non ha carattere vincolante in senso assoluto. È senz'altro obbligatorio, e, in considerazione di ciò, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la Commissione deve sempre «essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria». Il che, se conduce ad affermare che il Governo possa apportare, successivamente alla acquisizione del parere «varianti di carattere formale al testo dei decreti», non consente all'esecutivo «di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere [...] sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia».

La mancata acquisizione del parere costituisce vizio formale del decreto di attuazione, e, dunque, ne causa l'illegittimità costituzionale, con l'ulteriore precisazione che, sul piano processuale, per la Regione o Provincia autonoma interessata, «in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l'interesse al ricorso non

derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti [...] alla Commissione paritetica».

In dottrina è stato altresì osservato che, ove tale adempimento procedurale venisse a mancare, l'illegittimità costituzionale delle norme di attuazione in questione potrebbe essere evitata solo mediante «l'assenso del Presidente della Regione interessata, che deve prender parte alle relative riunioni del Consiglio dei ministri».

Dalla prassi emerge che è raro che nella definizione delle disposizioni non avvenga acquisito il parere favorevole di tutti i ministeri e delle amministrazioni regionali coinvolte.

Il Dipartimento per gli affari regionali è molto attento a che nessuna amministrazione statale sia esclusa dalla consultazione. Ciò appare criticabile ove si pensi che alcune amministrazioni possono essere del tutto estranee rispetto all'oggetto in discussione, e ciò fino al punto che esse non comprendono perché debbano esprimere il proprio parere su disposizioni di attuazione che esulano del tutto dalle loro competenze. Altro aspetto che emerge dalla prassi attiene al rinnovarsi del *patto originario* fra Stato e Regione, così che quando la Commissione paritetica approva un testo normativo è scontato che Stato e Regione condividono contenuti ed effetti delle future disposizioni di attuazione.

Per la Sicilia non si è mai verificata l'eventualità di una modifica sostanziale da parte dello Stato, né una bocciatura in Consiglio dei ministri della proposta determinata dalla

Commissione paritetica, anche se il Governo può rinviare a proprio piacimento l'adozione delle disposizioni di attuazione già determinate.

1.2. Natura e funzione delle disposizioni di attuazione

Secondo la giurisprudenza costituzionale «gli statuti regionali differenziati consentono in via permanente al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qualvolta sia necessario». Ciò, anche in relazione al caso del Trentino-Alto Adige, il cui Statuto (art. 108) prevede un termine di due anni per l'emanazione dei decreti legislative contenenti norme di attuazione, salvo che per «i casi espressamente previsti», termine che la Corte costituzionale ha considerato meramente ordinatorio e non perentorio (Corte costituzionale, sentenza n. 160 del 1985).

Proprio per questa ragione ci troviamo di fronte ad un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell'art. 76 della Costituzione.

Gli statuti speciali attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale troviamo coinvolta la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano.

I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega), fonti alle quali si farà riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

Quanto alla collocazione delle norme di attuazione nel si-

stema delle fonti – nonostante alcuni risalenti tentativi dottrinali di configurarle quali gerarchicamente sovraordinate alle leggi ordinarie, e collocate in un grado intermedio tra la Costituzione e queste ultime – è diffusa la loro connotazione come atti di rango primario, con tutto ciò che questo comporta circa la possibilità di sottoporli al sindacato di costituzionalità e, come si è già precedentemente detto, la facoltà di soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004).

È però altrettanto indiscusso anche il riconoscimento dell'esistenza di una riserva di competenza costituzionalmente sancita (in tal senso, tra le altre, Corte costituzionale, sentenze nn. 180 del 1980, 237 del 1983, 212 del 1984; 160 del 1985, 260 del 1990, 137 e 213 del 1998; 341 e 353 del 2001).

Pertanto, vale la pena ripeterlo, le disposizioni di attuazione sono atti normativi dotati di una competenza *separata e riservata*.

Il che, concettualmente, comporta un'immediata valutazione di illegittimità costituzionale per le leggi statali ordinarie che volessero occuparsi delle materie riservate alle disposizioni di attuazione.

Invero sono rari i tentativi del legislatore statale ordinario di intervenire su ambiti riservati alla competenza delle norme di attuazione.

È invece ricorrente il tentativo del legislatore ordinario statale di predeterminare il contenuto delle future disposizioni di attuazione.

Questo è il caso della legge delega n. 42 del 2009 di attuazione dell'art. 119 della Costituzione la quale, nel far salve le prerogative statutarie, ha previsto che la Commissione paritetica sia affiancata da un apposito tavolo tecnico nel quale avviare un confronto tra Stato e Regione per l'attuazione delle disposizioni relative ai rapporti finanziari, tavolo cui il legislatore affida il compito di elaborare non meglio identificati indirizzi e linee guida.

Proprio in riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte ha avuto così modo di affermare che esiste una sostanziale differenza tra le attività del tavolo tecnico e i compiti costituzionali della Commissione paritetica e che, soprattutto, i documenti che verranno adottati in sede tecnica di confronto Stato-Regione «non possono interferire con le determinazioni delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica» (sentenza n. 201 del 2010).

È altresì stato riconosciuto alle norme di attuazione un particolare *ruolo interpretativo* delle disposizioni degli Statuti speciali, tale dunque da renderle idonee a giocare un ruolo nella conformazione del parametro di costituzionalità.

Quanto a quest'ultimo aspetto, deve peraltro essere evidenziato come le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali siano sovente utilizzate quale parametro nei giudizi di legittimità costituzionale anche al di là del loro menzionato ruolo interpretativo.

Ciò è sovente spiegato, anche nella giurisprudenza costituzionale, con il riferimento alla teoria dell'interposizione normativa.

Al riguardo, si veda in particolare la sentenza n. 260 del 1990, nella quale si afferma che «le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di “norme interposte”».

Altra questione concerne inoltre l'ambito che può essere oggetto di normazione da parte delle disposizioni di attuazione. Sul punto, l'approdo ormai sostanzialmente stabile della giurisprudenza costituzionale è quello secondo il quale «la competenza riservata alle norme di attuazione degli Statuti speciali è materialmente determinata, non soltanto in ordine alla definizione delle competenze regionali sia sotto il profilo degli oggetti sia sotto quello delle funzioni (comprese le forme di cooperazione nei casi di interferenza o di interconnessione materiale o funzionale) e in ordine al relativo trasferimento degli uffici, del personale, dei mezzi e delle funzioni stesse, ma anche in relazione all'integrazione delle disposizioni dello Statuto, sempreché questa non sia contraria allo Statuto stesso e sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo Statuto». La *ratio* di tale interpretazione estensiva è individuata dalla Corte nella circostanza secondo la quale «l'esigenza delle norme di attuazione si manifesta nel bisogno di dar vita, nell'ambito delle ben definite autonomie regionali, ad una organizzazione dei pubblici uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico». Tutto ciò consente al-

la disposizione di attuazione, in quanto fonti a competenza riservata e separata di «introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004).

Un ultimo problema sul quale conviene soffermarsi è quello concernente la sorte delle norme di attuazione a seguito della modifica dello Statuto o della sua integrale sostituzione.

Al riguardo, rileva quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 34 del 1974, ove si evidenzia come sia «proprio [...] della natura e funzione strumentale delle norme di attuazione che esse siano destinate a spiegare efficacia sino a che rimarranno in vigore le disposizioni statutarie che esse interpretano o integrano». In conseguenza di ciò «con la caducazione o modificazione delle relative norme statutarie, e nei limiti relativi, le norme di attuazione vengono pertanto a perdere efficacia, in dipendenza della loro intrinseca natura». Tale soluzione è stata successivamente confermata dall'ordinanza n. 270 del 1974 e dalla sentenza n. 7 del 1977. Al contrario, l'effetto appena menzionato non si produce ove le norme di attuazione «non contrastino con il nuovo Statuto o riguardino disposizioni statutarie non recepite nel nuovo e quindi abrogate per disciplina dell'intera materia».

3. La ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana

Da alcuni anni la Corte costituzionale richiama l'attenzione sul fatto che «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» (così Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015).

È del 2001 l'auspicio, formulato sempre dalla Corte costituzionale, che «Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia» (Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 2001).

Con particolare riferimento poi alle vicende che riguardano i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che gli effetti prodotti dalla legislazione statale relativa alle modalità di riscossione dell'Irpef, che hanno determinato conseguenze definite dalla Corte come «rilevanti» per le finanze della Regione Siciliana, «debbono indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello

spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità» (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015).

Quest'ultimo riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia conferma l'impressione che il contenzioso costituzionale tra Autonomie speciali e Stato stenti a trovare uno sbocco concreto nella giurisprudenza costituzionale perché la Corte avverte l'esistenza di limiti di sistema capaci di collocare il Giudice delle leggi in una posizione di rigido *self restraint* in queste questioni.

A questa conclusione induce anche la lettura di alcuni passaggi della sentenza n. 155 del 2015, nella quale la Corte, nel giudicare inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale poste dalle Autonomie speciali, ha affermato che «in definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza». In questa stessa decisione emerge chiaramente come gli istituti informati al principio pattizio rappresentino, dunque, momenti dell'unico percorso entro il quale il quadro costituzionale consenta di definire le regole dei rapporti finanziari fra Stato e Regione: «è infine da sotto-

lineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali *vulnera* causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette» (Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015).

In altri termini, gli accordi che costituiscono un'applicazione del principio pattizio e dello «spirito di leale collaborazione» nei rapporti fra Stato e Regioni, sono la sede in cui devono trovare composizione le molte questioni connesse con i sistemi di finanziamento delle Autonomie speciali, così da trovare la soluzione a problematiche che «attengono all'equità più che alla legittimità» (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015).

Se al principio pattizio sono riconducibili gli accordi sottoscritti dalle Autonomie differenziate con lo Stato, mi sembra proprio che uno dei tratti distintivi delle nuove relazioni fra l'Esecutivo nazionale e il sistema delle Autonomie speciali sia rappresentato dall'avvenuta sottoscrizione di tali, specifici, accordi.

Nel documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'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* (CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII LEGISLATURA, Doc. XVII-bis, n. 3,) si in-

dividua il fondamento di detti accordi nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Dall'indagine conoscitiva emerge un giudizio positivo sulla prassi degli accordi grazie ai quali si è realizzato un rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Autonomie speciali in una prospettiva che riconosce il valore della concertazione.

Gli accordi avrebbero poi prodotto effetti benefici sulla finanza nazionale, definendo le modalità attraverso cui le Autonomie speciali concorrono al risanamento della finanza pubblica.

Altro aspetto positivo che la Commissione parlamentare riconduce alla sottoscrizione dell'accordo è «l'effetto deflativo del contenzioso costituzionale» che, in effetti, com'è noto, ha ruotato intorno alla competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e che poi ha visto, nel 2012, l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, la quale ha introdotto in Costituzione i principi di *equilibrio del bilancio* e della *sostenibilità del debito*, il cui rispetto si impone a tutte le amministrazioni pubbliche.

Com'è noto, tali principi sono stati poi attuati con un'apposita legge rinforzata che ha individuato *le norme fondamentali* e *i criteri* che ne consentiranno l'applicabilità al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali (si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243 su cui si veda Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2014).

In particolare, la legge costituzionale n. 1 del 2012 demandava alla legge rinforzata di definire le «regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto in-

terno lordo nel lungo periodo», in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. e).

Inoltre, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha attratto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia *armonizzazione dei bilanci pubblici*, fino ad allora ricompresa tra le competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

È noto che l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica, fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, hanno costituito un'unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte costituzionale.

Tuttavia, la richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012 ha spezzato il binomio *armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica* ed ha attribuito soltanto il primo dei due titoli alla competenza esclusiva del legislatore statale (si veda, però, Corte costituzionale, sentenza n. 17 del 2004).

Il coordinamento della finanza pubblica – al quale sono ascrivibili le disposizioni in esame – è quindi tuttora un ambito di legislazione concorrente ed a rigore, in relazione ad esso, spetta allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali.

In effetti, però, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall'attuazione dell'art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti di tutte le Autonomie. Vale la pena di richiamare alcune delle considerazioni espresse dalla Corte per giungere

a tale conclusione: «già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della ‘finanza pubblica allargata’ nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (Corte costituzionale, sentenza n. 425 del 2004, corsivo aggiunto).

Posto quanto detto in tema di effetti prodotti dai principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica negli ordinamenti delle Regioni speciali, deve aggiungersi che le predette disposizioni statali possono incidere sulla competenza legislativa regionale solo a condizione che esse siano effettivamente configurabili alla stregua di principi fondamentali.

Il problema, però, sta proprio nell'individuazione della soglia di compressione dell'autonomia regionale ammissibile e, dunque, nell'esatta ricostruzione dei limiti alla competenza statale a porre principi fondamentali e, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale, purtroppo, non offre certezze ma pochi e instabili punti di riferimento.

Così, da una parte, la Consulta ritiene che in virtù del coordinamento della finanza pubblica lo Stato debba limitarsi a porre *obiettivi*, soprattutto in relazione al contenimento della spesa pubblica, lasciando al legislatore regionale l'individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi (Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 2009). Con la conseguenza che sarebbero illegittime norme statali volte a dettare precetti analitici e puntuali, in una parola *di dettaglio* (Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2008, e ancora, sentenze n. 390 del 2004 e n. 182 del 2011). Dall'altra parte, la Corte giustifica simili norme qualora, a suo avviso, si pongano come «strumentali» all'espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come «complementari», «coessenziali», «correlate», «strettamente connesse» ai principi fondamentali posti dallo Stato, ovvero «integrative» degli stessi, come nel caso della disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2007).

4. *L'Accordo Stato – Regione Siciliana del 20 giugno 2016*

In data 20 giugno 2016 Stato e Regione Siciliana hanno sottoscritto un accordo «in materia di finanza pubblica» che presenta un contenuto articolato.

Infatti, una parte consistente dell'accordo è riconducibile immediatamente alla materia della finanza pubblica nel senso che in esso si definiscono le modalità complessive attraverso le quali la Sicilia concorre al risanamento della finanza pubblica.

Sono altresì definiti gli importi delle risorse devolute alla Sicilia per gli esercizi finanziari del 2016, 2017 e 2018. In questo senso vanno letti gli impegni assunti dalla Regione volti a garantire un saldo positivo sugli esercizi finanziari del 2016 e del 2017. Sempre la Regione, poi, si impegna a garantire, «a decorrere dal 2018, il pareggio di bilancio, come definiti dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012 n. 243». Parimenti significativo è l'impegno che mira a una riduzione del 3% della spesa corrente dal 2017 al 2020; i risparmi così prodotti dovranno generare risorse da destinare agli investimenti.

Per conseguire l'obiettivo di liberare risorse per gli investimenti, la Regione si impegna a promuovere un corposo processo di ammodernamento della propria struttura amministrativa e a regolare in modo differente la propria azione amministrativa.

L'individuazione dei temi dell'agenda politica siciliana è strettamente connessa con le riforme che hanno caratterizzato l'attuale Legislatura.

Non mancano poi richiami alla responsabilità della Regione per favorire la riorganizzazione delle funzioni degli enti locali (compresa la valorizzazione delle aree metropolitane), o per la riduzione dei costi della politica.

I contenuti dell'Accordo fin qui esposti consentono di esprimere una valutazione positiva: grazie alla collaborazione fra Stato e Regione si individua un percorso di ammodernamento degli apparati burocratici regionali, si immagina un cambiamento sostanziale dell'azione amministrativa regionale, si parla di investimento e di riduzione della spesa corrente.

È un'agenda politica che per la Sicilia ha una valenza rivoluzionaria: riduzione delle spesa per locazioni passive, riduzione dei centri di costo, riduzione dei costi del pubblico impiego regionale, nuova disciplina dei servizi pubblici locali, della dirigenza pubblica, della semplificazione amministrativa.

Si tratta, però, di impegni che dal punto di vista politico dovrebbero spingere tutte le istituzioni regionali ad un poderoso lavoro di rinnovamento istituzionale del quale al momento l'unica certezza è solo l'accordo sottoscritto il 20 giugno del 2016.

Il dubbio attiene alla possibilità di realizzare tutto questo in un contesto istituzionale nel quale forti saranno le resistenze al cambiamento, e nel quale non mancherà la voce di qualche nuovo autonomista che strumentalmente invocherà le potestà legislative esclusive della Regione per cercare di arrestare l'innovazione. Per non parlare delle note difficoltà di funzionamento della forma di governo regionale siciliana nel-

la quale il Presidente governa ricercando ogni giorno una maggioranza che sostenga in Assemblea regionale l'azione dell'esecutivo.

Per quel che attiene ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, l'accordo del 20 giugno prevede che «lo Stato e la Regione convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del 'maturato', in luogo del 'riscosso', in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016» (punto 6 dell'accordo). Prosegue l'Accordo stabilendo i decimi dell'IRPEF per gli anni seguenti: «a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 a decorrere dall'anno 2018».

È previsto poi, che «ai sensi dell'articolo 43 dello statuto della Regione Siciliana, la Commissione paritetica determina la modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, necessarie per l'attuazione del punto 6».

Per l'anno 2016 il Governo nazionale si impegna a dare attuazione immediata agli effetti prodotti dall'accordo che prevede la devoluzione di una parte dell'IRPEF maturata a favore della Regione Siciliana. Impegno assunto con l'art. 11 del decreto-legge n. 113 del 2016.

Parte dell'accordo è destinato a produrre quell'effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale fra la Sicilia e Stato: «l'adozione dei provvedimenti legislativi con i quali si provvede alla copertura finanziaria degli effetti sui saldi di finanza pubblica [...] è subordinata alla dimostrazione da parte della Regione, entro il 30 settembre 2016 dell'avvenuto ritiro di tutti i ricorsi, in materia di finanza pubblica promossi prima

del 31 dicembre 2015, nei confronti dello Stato innanzi alle diverse giurisdizioni e relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali» (sul punto si veda Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2016).

Sembra, quindi, avviato, dopo 70 anni, un processo di ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana.

I tratti più significativi della strategia politica appena descritta attengono alla possibilità di devolvere risorse indipendentemente dall'attribuzione di funzioni; altro aspetto attiene al calcolo delle somme da trasferire alla Regione che vede – finalmente – superata la regola del riscosso, sostituita dal principio del maturato.

Verbale n. 2 del 9 giugno 1947

Relazione del Presidente

Il Presidente Alessi fa un'ampia relazione alla Giunta sui risultati delle sue conversazioni con il Capo del Governo Centrale On.le De Gasperi e in senso al Consiglio dei Ministri.

Egli afferma come abbia provato molta comprensione negli uomini responsabili del Governo Centrale per i nostri problemi, per quanto non possa dire che la portata del nostro Statuto sia stata ben compresa in alcuni settori Governativi.

Afferma di avere incontrato molte difficoltà nella impostazione e risoluzione del problema finanziario, per quanto riguarda l'inizio dell'esercizio finanziario, e la riscossione delle imposte e della prima rata patrimoniale difficoltà derivate soprattutto dal fatto che la Regione non ha ancora un suo bilancio.

Dopo lunghe discussioni, il Ministro delle Finanze e quello del Bilancio, continua il Presidente, sono addivenuti alla conclusione, non ancora accettata dal Governo Regionale, di imputare alla Regione le imposte di sua competenza esatte alla rate del 18 giugno; mentre il conto di gestione sarà tenuto dallo Stato in un capitolo "Sicilia", fino a quando la Regione non avrà redatto il suo bilancio.

Ho difeso, conclude il Presidente, con ogni energia lo Statuto Siciliano e non ho ceduto su alcuna questione di principio o di diritto, facendo intendere agli uomini responsabili che non eravamo disposti a retrocedere di un sol passo dalle conquiste realizzate nel campo dell'Autonomia dell'Isola

Verbale n. 43 del 23 maggio 1948

Utilizzazione del bilancio – Bilancio di previsione 1948/1949

Per quanto riguarda l'utilizzazione dei fondi stanziati nel bilancio dell'anno finanziario che sta per chiudersi, l'On.le Restivo nel rilevare che molti Assessorati non hanno ancora provveduto a impegnare e somme disponibili, si dice preoccupato perché dovendo pubblicare i conti, gran parte dei fondi stanziati nella parte straordinaria, verrebbero a risultare non impegnati.

Invita pertanto gli Assessori ad utilizzare tutte le somme sia pure sotto forma di impegni.

Il Presidente On.le Alessi, rilevando che le somme ancora disponibili, importano un volume notevole, sottolinea l'opportunità che esse siano impegnate in forma frammentaria, ma si inseriscano in un piano organico di realizzazione che peraltro impegnano la stessa politica generale del Governo.

Invita gli Assessori a regolarsi in conseguenza predisponendo un programma di impegno da comunicare al Presidente.

L'On.le Restivo passa poi all'esame sommario del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1948 – 1949.

Rileva come le entrate, calcolando i vari tributi regionali dopo l'esperienza del decorso esercizio, non potranno superare L.

17.219.415.000 – previste. Sono state però segnate nel bilancio alcune voci “per memoria” e costituiscono entrate per somme che la Regione ha diritto di pretendere dallo Stato e titolo di rimborso per servizi che organismi burocratici della Regione compiono per lo Stato. Gli Assessori potranno calcolare l'importo con la maggiore approssimazione possibile.

Per quanto riguarda le spese, egli si dice preoccupato soprattutto per il bilancio della Pubblica Istruzione, che viene a impegnare il bilancio della Regione per la somma di circa 6.000.000.000.

Interviene a questo punto l'On.le Presidente Alessi, il quale ritiene che nella definizione di questo capitolo, si dovrebbe procedere seguendo un criterio politico e non economico.

Si dovrebbe cioè in un certo momento vedere come debba interpretarsi la norma dello Statuto per la quale le scuole elementari sono a carico della Regione, cioè se si tratta di un fatto *sic et simpliciter*, ovvero di un diritto potenziale che potrà man mano attuarsi. È necessario ancora vedere se questo che è un diritto debba diventare anche un obbligo ovvero se non sia il caso di negoziare con lo Stato e trovare una linea di transizione fino a quando in Regione, che intanto non ha rinunciato al suo diritto, non abbia la possibilità di assumersi per intero l'onere della scuola elementare.

Dobbiamo, soggiunge, dimostrare allo Stato che in questo periodo le disponibilità finanziarie della Regione sono inadeguate.

Propone pertanto la riduzione della somma stanziata salvo riesaminare il problema qualora lo Stato dovesse imporre il pagamento totale.

L'On.le Guarnaccia preoccupato che una simile impostazione potrebbe compromettere la validità e integrità dello Statuto, vorrebbe che il problema fosse posto sul piano equitativo; il concorso dello Stato agli oneri che la Regione sostiene dovrebbe derivare dal fatto che la Sicilia anche in questo campo si trova in condizioni di inferiorità *rispetto* alle altre regioni.

Dopo ampia discussione [...] la Giunta decide di limitare la somma da stanziare a 3 miliardi.

CAPITOLO QUARTO

LEGGE STATALE E LEGGE REGIONALE: COME COSTRUIRE IL DISORDINE DELLE FONTI

I verbali dei mesi di agosto e settembre del 1948 sono qui riprodotti nella parte in cui dispongono in merito all'applicazione di atti normativi primari dello Stato nel territorio della Regione Siciliana. Si tratta di verbali qui presi in considerazione perché relativi all'applicazione della legge regionale siciliana n. 1 del 1947. Il tema qui in discussione è il rapporto fra legge statale e legge (o competenze legislative) della Regione Siciliana. L'impostazione che emerge immediatamente dall'uso della terminologia non lascia dubbi. Le fonti normative statali prima di produrre effetti sul territorio nazionale sono sottoposte a una verifica finalizzata ad accertare quale sia la materia oggetto dell'intervento legislativo.

Nei casi che seguono tutte le fattispecie sono riconducibili alla materia «agricoltura» e vedono impegnato come proponente sempre l'Assessore regionale per l'Agricoltura Foreste, On.le La Loggia.

Com'è noto, l'elenco delle materie su cui la Regione esercita la propria competenza legislativa esclusiva, contempla *agricoltura e foreste, bonifica, usi civici, incremento della pro-*

duzione agricola, difesa dei prodotti agricoli (art. 14 dello Statuto speciale).

È chiaro che per il Governo Regionale la competenza in materia di agricoltura ha un significato strategico per quelle che saranno le politiche regionali di sostegno allo sviluppo di questo settore.

L'importanza è tale da condurre a un'amplificazione del significato che detta materia poteva assumere.

A ben vedere, la normativa statale alla quale il Governo regionale consente di produrre effetti anche nel territorio dell'Isola, è riconducibile alla competenza statutaria in termini generalissimi.

Uno sguardo alle fonti statali lascia intravedere che le disposizioni oggetto di recepimento seppur incidenti sull'agricoltura, costituiscono esercizio delle potestà legislative statali in materia di diritto privato o giurisdizione. Si aggiunga, ancora, che la normativa statale non reca alcun rinvio alla competenza regionale. Bisognerà attendere qualche anno per leggere alla fine delle leggi statali la qualificazione delle disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale e la conseguente clausola di salvaguardia che prevede l'applicazione delle disposizioni statali nei limiti di quanto previsto dalle disposizioni statutarie e dalle disposizioni di attuazione degli statuti speciali. Nei casi qui in esame nulla di questo: normativa statale che chiede di essere applicata e osservata da tutti i cittadini.

Pur tuttavia il semplice riferimento alla competenza esclusiva della Regione impone un provvedimento formale

che consenta alla fonte statale di produrre i suoi effetti nel territorio regionale.

Le prassi legislative che hanno per troppo tempo caratterizzato i rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale, ci hanno consegnato uno scenario non molto incoraggiante.

Esclusi alcuni provvedimenti legislativi regionali che hanno anticipato quelle che poi saranno importanti riforme statali, la prassi descrive una Regione che insegue e difende prerogative di fronte a importanti riforme statali. Per un decennio le riforme relative all'organizzazione amministrativa (decreto legislativo n. 29 del 1993), all'azione amministrativa (legge n. 241 del 1990), all'ordinamento degli enti locali (legge n. 142 del 1990), per arrivare poi alle due leggi Bassanini del 1997 (la 59 e la 127) si bloccano sullo stretto di Messina e attendono che l'Assemblea regionale le recepisca consentendo a tali importanti riforme di produrre i loro effetti in Sicilia.

Si tratta di una delle pagine più buie dell'autonomia siciliana.

Lo Statuto è invocato per arrestare il cambiamento e l'innovazione; un territorio nel quale maggiore era la necessità della modernizzazione degli apparati burocratici, di trasparenza e di legalità si sottraeva per rispetto delle prerogative statutarie al cambiamento.

La vicenda spesso veniva a ricomporsi solo dopo qualche tempo, grazie all'approvazione di un'apposita legge di recepimento con la quale si cercava di ricopiare quanto scritto qualche anno prima dal legislatore statale.

L'opera di recepimento consentiva poi la possibilità di *salti normativi*: cioè qualcuna delle disposizioni statali veniva tralasciata e abbandonata sullo stretto di Messina.

Ecco quindi la necessità di apprestare un'attività ermeneutica *eroica*, da eroi come Ercole, che consisteva nel ricostruire la volontà del legislatore regionale.

In vero, il presupposto della necessità del recepimento si rinviene sempre nella competenza legislativa esclusiva regionale che una volta esercitata avrebbe *occupato* la materia con la fonte regionale.

Spesso però, la legge regionale opera un rinvio alla legislazione statale. Quest'ultima evenienza può essere decisiva per capire se la legge statale potrà applicarsi. L'interprete-Ercole sarà quindi chiamato a verificare se, per caso, il rinvio in questione è dinamico o statico; nel primo caso vi è la possibilità che la legge statale *entri* nell'ordinamento regionale: tutto dipenderà dalla presenza di una disposizione regionale che operi un rinvio alla legge statale e alle sue successive modificazioni; queste ultime, attraverso il rinvio dinamico, potranno produrre effetti nell'ordinamento regionale.

È da osservare che l'eventualità che la legislazione regionale preveda un rinvio dinamico è praticamente affidata al caso perché non costituisce un principio di tecnica legislativa regionale; per non dire che spesso il rinvio dinamico è previsto ma in modo da operare soltanto laddove la nuova fonte statale (modificativa di quella recepita) non sia incompatibile con quelle regionali.

I risultati sono davvero disastrosi. Il diritto perde la sua funzione. L'ordinamento regionale è caratterizzato da una

confusione che consente di pervenire a qualsiasi soluzione ermeneutica. Che poi su queste basi possa crescere l'illegalità e fiorire interessi criminali è per me assolutamente scontato.

I verbali che seguono confermano la prassi del recepimento, anche se la tecnica normativa è particolare.

Per prima cosa ogni provvedimento ha una sua motivazione che sorregge le determinazioni assunte dal Governo. Tra queste, due mi sembra che meritino un cenno: in un caso si dice che le norme statali si sono «di fatto» applicate ed è quindi opportuno procedere al «recepimento formale»; in un altro passo del verbale si legge si legge che il recepimento è giustificato per non recare un danno ai mezzadri siciliani rispetto ai mezzadri del resto del Paese.

Detto della motivazione, il recepimento avviene con un decreto del Presidente della Regione adottato perché «ritenuta la necessità e l'urgenza di estendere al territorio della Regione Siciliana la legge». Il provvedimento del Governo regionale «sarà presentato all'Assemblea Legislativa per la ratifica a termine e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge della Regione I° luglio 1947 n. 1 e dell'art. 3 della legge della Regione 25 giugno 1948 n. 21».

Ci troviamo di fronte a un decreto del Presidente della Regione avente forza di legge.

Com'è noto, lo Statuto non contempla alcuna fonte con tali caratteristiche, pur tuttavia, l'esperienza del regionalismo siciliano ha conosciuto anche questa particolare fonte del diritto.

Nel silenzio dello Statuto, l'Assemblea regionale siciliana aveva approvato la legge n. 1 del 1947 avente a oggetto «de-

legazione temporanea di potestà legislativa al governo della Regione».

La struttura della legge n. 1 prevedeva una delega al Governo regionale per l'esercizio della funzione legislativa regionale per quattro mesi; l'Esecutivo regionale poteva esercitare il potere delegato «solo nei casi d'urgenza e improrogabile necessità». La legge n. 1 individuava poi l'oggetto della delega (organizzazione e funzionamento provvisorio degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione della Regione; annona; commercio; igiene e sanità pubblica limitatamente ai casi di particolare emergenza che possano interessare la salute pubblica), e, in fine stabiliva che «il Governo della Regione presenterà, a pena di decadenza, per la ratifica, all'Assemblea Regionale i decreti legislativi emanati in forza della presente legge non oltre la terza seduta dopo la loro pubblicazione». In caso di mancata ratifica i decreti «cessano di aver vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso di mancata ratifica».

La legge regionale n. 21 del 1948 aveva poi esteso i termini per l'adozione dei decreti presidenziali e soprattutto aveva compreso fra gli oggetti della delega «la potestà di emanare norme giuridiche aventi forza di legge per la recezione di provvedimenti legislativi dello Stato».

La sorte dei decreti presidenziali di recepimento è dipesa dal destino riservato a questa particolare fonte del diritto regionale.

L'Alta corte, con la sentenza n. 13 del 1950, ebbe modo di precisare che la fattispecie qui in discussione, in cui si ritrovano elementi tipici della decretazione d'urgenza e della

delegazione legislativa per come queste fonti sono disciplinate dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, debba essere ricondotta allo schema della delegazione legislativa. Il problema giuridico di più difficile soluzione attiene alla giustificazione costituzionale di tale fonte, considerato che lo Statuto non contempla disposizioni analoghe agli artt. 76 e 77 della Costituzione. Per l'Alta Corte non sussiste una questione specifica atteso che «la delegazione dell'esercizio di potestà legislativa al Governo trova la sua giustificazione in necessità generalmente riconosciute attesa l'estensione dell'intervento del pubblico potere nella vita economica e sociale». L'Alta corte conclude affermando la legittimità costituzionale della delegazione legislativa regionale atteso che, sebbene l'art. 76 «pur non avendo diretta applicazione rispetto agli organi della Regione sancisce una direttiva che deve essere osservata anche nella sfera regionale nel senso che i limiti da essa posti costituiscono un minimo di garanzie che deve essere rispettato in qualsiasi ipotesi». Tali limiti sono ampiamente rispettati nell'ordinamento regionale siciliano.

Nel 1959 la Corte costituzionale con la sentenza n. 47 dichiara l'illegittimità di un decreto legislativo regionale per contrasto con l'art. 76 della Costituzione perché la legge delega regionale non avrebbe contemplato principi e criteri direttivi. Certo, siamo di fronte ad una decisione che dichiara l'illegittimità del decreto legislativo regionale per violazione dell'art. 76, ma è come se la delegazione legislativa regionale avesse fatto breccia nell'ordinamento costituzionale.

Con la sentenza n. 50 dello stesso anno la Corte sembra orientare la sua giurisprudenza verso decisioni che escludono

che la Regione possa adottare atti normativi primari diversi dalla legge.

Per quel che riguarda la decretazione d'urgenza «non può trovare applicazione nella specie la tesi che attribuisce carattere ed efficacia di fonte del diritto alla necessità, poiché nell'ambito dell'ordinamento costituito non esiste alcuna possibilità di derogare all'ordine delle competenze». Del tutto inapplicabile è poi l'art. 77 della Costituzione al punto che «l'Assemblea credette di poter supplire, con una legge ordinaria, al difetto di una norma attributiva di competenza».

Per quel che attiene alla delegazione legislativa la Corte avrà modo di sottolineare che esiste un «principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali. Le ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali; e nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, anche perché l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi», e ciò perché «non è consentito in via generale di estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazioni di principi generali» (Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 1961).

Si è dunque visto come la tecnica del recepimento della fonte statale si sia intrecciata con l'evoluzione del sistema delle fonti regionali e come i decreti legislativi regionali di recepimento siano stati sostituiti dalle leggi regionali di recepi-

mento con tutte quelle distorsioni che si è avuto modo di ricostruire.

Non ha avuto alcun riscontro nella prassi l'indicazione offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 153 del 1995; in tale decisione il rapporto fra legge statale che reca norme di grande riforma e legge regionale incompatibile è risolto ritenendo abrogata la normativa regionale; l'effetto abrogativo si produce solo «nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale», aspetto quest'ultimo molto delicato e di difficile applicazione pratica al punto che la stessa Corte avverte che «dal momento che il giudice *a quo*, competente a rilevare tale evenienza, afferma espressamente – sulla base di una nozione di abrogazione di carattere dogmatico anziché di una di diritto positivo – che le leggi regionali in esame non debbono essere considerate abrogate, ragioni essenziali di certezza del diritto inducono questa Corte, di fronte a un diretto contrasto tra le disposizioni di legge regionale impugnate e i principi di riforma economico-sociale stabiliti dal ricordato art. 5-*bis*, a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio».

Verbale n. 59 del 14 settembre 1948

Applicazione nel territorio della Regione Siciliana della legge 18/8/48 n. 1140 recante norme circa il contratto di affitto e di vendita delle terre per il pascolo

L'On.le La Loggia ricorda alla Giunta la recente pubblicazione nella G.U. della Repubblica della legge 18/8/48 n. 1140, recante norme sulla disciplina dei contratti di affitto dei fondi rustici.

Essendo solo ora possibile l'applicazione di detta legge nel territorio della Regione Siciliana, ed in conformità alla decisione precedentemente adottata dalla Giunta, presenta per l'esame uno schema di decreto con cui si provvede in tal senso, rilevando peraltro che l'estensione fa salve le disposizioni della legge regionale 30/7/1948 n. 37, e dall'altra della stessa data in corso di pubblicazione, contenenti norme più favorevoli per i coltivatori diretti.

La Giunta passa quindi all'esame del provvedimento che dopo ampia discussione viene approvato nel seguente testo:

IL PRESIDENTE

DELLA REGIONE SICILIANA

Viste le leggi della Regione 1/7/1947 n. 1 e 25/6/1948 n. 21;

Ritenuta la necessità e l'urgenza di estendere al territorio della Regione Siciliana la legge 18/8/48 n. 1140, recante norme per il contratto di affitto dei fondi rustici e di vendita delle erbe per il pascolo;

Vista la deliberazione della Giunta Regionale in data 14/9/1948;

Sulla proposta dell'Assessore per l'Agricoltura e Foreste di concerto con l'Assessore per le Finanze e per gli Enti Locali:

DECRETA

Art. 1

Le disposizioni di cui alla legge 18 agosto 1948 n. 1140, recante norme per il contratto di affitto dei fondi rustici e di vendita delle erbe per il pascolo si applicano nel territorio della Regione Siciliana in quanto non incompatibili con le leggi regionali 30 luglio 1948 n. 37 e 29/9/1948 n. 40.

Art. 2

Le funzioni amministrative ed esecutive previste dal presente decreto legislativo sono esercitate nel territorio della Regione Siciliana ai sensi dell'art.20 dello Statuto per la Regione Siciliana approvato con R.D. 15/5/1946, n. 455.

Art. 3

Il presente decreto sarà presentato all'Assemblea Legislativa per la ratifica a termine e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge della Regione 1° luglio 1947 n.1 e dell'art. 3 della legge della Regione 25 giugno 1948 n. 21.

Il presente decreto sarà pubblicato nella G.U. della Regione Siciliana ed entrerà in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come legge della Regione.

Verbale n. 57 del 27 agosto 1948

A) Applicazione nel territorio della Regione Siciliana del DLCPS 27 dicembre 1947 n. 1710 e della legge 6 agosto 1948 n. 1095 recanti norme per la concessione delle terre incolte ai contadini – La Loggia -.

L'Assessore all'agricoltura, riferisce sullo schema di decreto concernente l'estensione in Sicilia del DLCPS 27 dicembre 1947 n. 1710 e della legge 6 agosto 1948 n. 1095 recanti norme per la concessione delle terre incolte ai contadini, rilevando che in effetti tali norme si sono finora di fatto applicate, onde appare opportuno adottarne il recepimento formale.

....

B) Applicazione nel territorio della Regione Siciliana del DLCPS 31 dicembre 1947 n. 1744 concernente modifiche alle disposizioni in materia di Bonifica – La Loggia.

L'Assessore per l'Agricoltura, riferisce sullo schema di decreto concernente l'applicazione nel territorio della Regione del DLCPS 31 dicembre 1947 n. 1744 relativo alla estensione in Sicilia delle norme per l'acceleramento delle opere di bonifica, rilevando l'assoluta necessità che dette norme siano senz'altro rese operanti e rigorosamente fatte osservare.

....

C) Applicazione nel territorio della Regione Siciliana della legge 4 agosto 1948, n. 1094, recante norme per la proroga dei contratti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione – La Loggia -.

L'Assessore per l'Agricoltura riferisce sullo schema di decreto concernente l'applicazione in Sicilia della legge 4 agosto 1948, n. 1094, recante norme per la proroga dei contratti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione [...] la Giunta Regionale avrebbe deliberato il recepimento delle norme emanate sulla materia in esame al Parlamento Nazionale non appena queste fossero state pubblicate nella G.U. della Repubblica.

Osserva che, l'opportunità di estendere alla Sicilia le dette disposizioni non sembra abbia bisogno di essere sottolineata dati i motivi cui esse si ispirano e la esigenza di non creare gravi ed ingiustificate sperequazioni ai mezzadri della Sicilia e quelle del resto d'Italia.

CAPITOLO QUINTO

QUALE FUTURO PER L'AUTONOMIA SPECIALE DELLA REGIONE SICILIANA?

1. La storia e il presente

È noto che il periodo storico compreso tra l'avvenuta liberazione della Sicilia e l'avvio del percorso che condurrà prima all'approvazione dello Statuto speciale, e, poi della Costituzione repubblicana, rappresenta un laboratorio politico-costituzionale nel quale matura l'idea che il riconoscimento di una 'autonomia differenziata' (per l'appunto *speciale*) era la migliore risposta che il nascente ordinamento costituzionale poteva offrire per lo sviluppo economico e la composizione armonica delle differenziazioni legate alla storia dei territori di *confine* della Repubblica italiana.

L'approvazione dello Statuto speciale della Regione rappresenta così il punto di arrivo di un articolato dibattito che poi segnerà l'avvio della stagione del regionalismo italiano.

Dagli articoli di giornali, dai documenti ufficiali, dai progetti di statuto, dalle rivendicazioni indipendentiste, emerge che il dibattito sull'autonomia regionale e sullo Statuto speciale è stato una formidabile occasione per un confronto autentico fra cittadini, giuristi, politici, economisti che, spesso partendo da posizioni differenti, ognuno portatore di visioni diverse rispetto alla possibilità che il nascente Stato republi-

cano potesse contemplare una articolazione del potere anche su base territoriale, attraverso la previsione di Regioni, hanno, comunque, condiviso l'impegno nella discussione, nel dibattere, in attesa dell'avvio della nuova stagione repubblicana.

Con regio decreto legge n. 91 del 1944 fu istituito l'Alto Commissariato civile per la Sicilia quale organo di decentramento amministrativo statale nell'isola. Successivamente, fu istituita la Consulta regionale, composta da rappresentanti delle forze politiche e da esperti, incaricata di assistere l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni e di predisporre una proposta di statuto per la Sicilia (Decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416). Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale approvò il progetto di statuto, il quale fu definitivamente approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

Il valore culturale e sociale dell'autonomia è certamente legato all'esistenza e all'attuazione dello statuto speciale del 1946, ma non solo.

Infatti, le radici ideali dell'autonomia regionale possono essere rintracciate già nella costituzione siciliana del 1812.

Un testo quest'ultimo nel quale convivevano le idee del costituzionalismo moderno di matrice britannica ed elementi propri della tradizione siciliana. Fra gli aspetti di continuità con il passato è certamente da annoverare la valorizzazione e la tutela dell'autonomia e indipendenza dell'isola. Le istanze

autonomiste caratterizzeranno la costituzione del 1848 e riemergeranno ancora dopo l'unificazione italiana nel 1860, senza essere pur tuttavia soddisfatte se non dopo la seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello statuto speciale.

Le cronache di quegli anni danno un puntuale e giornaliero resoconto dell'avanzamento dei lavori statutari in seno alla Consulta e ci ricordano che le scelte ordinamentali contenute nello Statuto non furono apprezzate né dal Consiglio di Stato né dalla Corte dei Conti, e che l'approvazione con regio decreto non risolve il problema del coordinamento tra Statuto speciale e Costituzione: la risposta ai dubbi che la lettura delle disposizioni statutarie aveva suscitato verrà offerta soltanto dalla giurisprudenza dell'Alta Corte e della Corte costituzionale e dalle scelte politico-normative in tema di attuazione dello Statuto.

È muovendo da questo articolato percorso storico che bisogna pensare al futuro quadro costituzionale dell'autonomia territoriale siciliana. Quali interventi sono idonei a comprendere e risolvere le questioni culturali, sociali, economiche, politiche, ancora aperte in Sicilia? Per rispondere è necessario anche comprendere le ragioni e le forme delle trasformazioni che hanno riguardato il nostro ordinamento costituzionale, soprattutto negli ultimi vent'anni, e immaginare pure quali conseguenze deriverebbero dalla riforma costituzionale discussa e approvata nel corso di questa legislatura e ora in attesa che si svolga il *referendum* di cui all'art. 138 della Costituzione.

Innanzitutto guardiamo all'impianto del regionalismo che esce fuori da questi ultimi vent'anni. Il sistema delle autono-

mie territoriali italiano è stato profondamente innovato fra gli anni '90 ed il 2001. La legge costituzionale n. 3 del 2001 ci ha consegnato un quadro radicalmente differente dei rapporti fra Centro e Periferia. Il testo dell'art. 114, c. I, Cost. dispone oggi che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», e riassume la portata complessiva e il senso del modello che risulta dalle trasformazioni istituzionali di quel momento storico.

Da un lato, si esprime una concezione ascendente del potere politico che trova nel principio di sussidiarietà sancito dal nuovo art. 118 Cost. il proprio cardine; dall'altro, si qualifica la Repubblica italiana con un ordinamento politicamente decentrato ove tutti i livelli di governo, tutti gli enti territoriali sono dotati di una pari dignità.

Anche dopo la riforma costituzionale del 2001 è stata conservata una condizione di specialità all'interno dell'ordinamento per alcune regioni.

L'art. 116, c. I, Cost. stabilisce, infatti, che alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia siano attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La scelta del modello regionale speciale è dovuta a ragioni di natura storico-politica, tanto di ordine interno, quanto di ordine internazionale. Il movimento indipendentista siciliano, le condizioni di arretratezza della Sicilia e della Sardegna, la presenza di minoranze alloglotte in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, specialmente, Trentino-Alto Adige, sono

alcune delle cause che determinarono la nascita delle regioni speciali.

Tutto questo patrimonio di idee, di ideali, di rivendicazioni politiche e sociali sostenne le ragioni dell'autonomia speciale siciliana anticipando le scelte che in Assemblea costituente definiranno l'ordinamento costituzionale come ordinamento regionale.

L'esperienza siciliana presenta molti aspetti problematici ma ha il merito di aver indirizzato le scelte costituzionali verso la forma di stato regionale che al momento del dibattito in Assemblea costituente era una delle possibili soluzioni al problema del decentramento.

Dagli appunti di Gaspare Ambrosini che ho potuto leggere fra i documenti del *Fondo Ambrosini* donati nel 1983 al *Dipartimento di Diritto pubblico dell'Università di Palermo*, risulta che lo studioso siciliano si preparava ad un confronto sullo Stato regionale distinguendo fra critiche formali e critiche sostanziali che immaginava potevano essere rivolte al progetto in discussione: «redatto da regionalisti accesi siciliani»; «dovuto a suggestioni di scuola»; «redatto affrettatamente con semplicismo».

Per quel che attiene ai contenuti, si legge invece: «contiene articoli contraddittori»; «il progetto è criticato perché dà molto e perché dà poco, perché sopprime la Provincia e perché la mantiene». Si prosegue affermando che «l'autonomia si vuol realizzare con la Regione e non con il Comune o la Provincia».

Diversi sono gli strumenti istituzionali che caratterizzano l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto

Adige. Anche per queste Regioni lo sviluppo economico e la risoluzioni di vecchie e nuove questioni sociali passa attraverso statuti che immaginano nuovi raccordi istituzionali: alla separazione e al potenziale conflitto si preferisce la concertazione e la cooperazione. Si tratta di meccanismi istituzionali diversi da quelli presenti nello statuto siciliano, i quali consentono uno sviluppo delle relazioni con lo Stato che sposa la filosofia della negoziazione, dell'accordo e della condivisione.

Si tratta di due momenti storici distinti che segnano l'evoluzione del regionalismo speciale attraverso diversi modi di ricostruire i rapporti fra regioni speciali e lo Stato. Per le grandi Isole è prevalente l'idea che lo sviluppo economico e sociale dei territori debba passare attraverso l'impegno di risorse statali che si pretende debbano essere impiegate in modo autonomo dalle regioni.

Gli Statuti speciali approvati o modificati tra il 1962 e il 1972 sono invece pensati in contesti politico-costituzionali molto lontani dalle posizioni che i partiti prima e le istituzioni dopo assunsero in riferimento al nostro regionalismo all'indomani dell'entrata in vigore del testo costituzionale. La seconda stagione della specialità regionale prevede raccordi istituzionali che perseguono gli interessi economici e sociali legati al territorio, attraverso meccanismi in cui è importante far convergere le politiche statali con quelle regionali.

Certo, i due momenti del regionalismo speciale andrebbero valutate anche in ragione del rapporto che il regionalismo speciale realizza con il principio unitario di cui all'art. 5 della Costituzione. Qui le tensioni registrate nell'ultimo decennio manifestano due diverse interpretazioni dell'autonomia re-

gionale. Nel caso delle Regioni speciali del sud l'esigenza unitaria della Repubblica è un valore indiscutibile anche se esso è finalizzato nella sostanza a *chiedere* allo Stato *idee, progetti, politiche*, e soprattutto *risorse*. Il valore dell'unità svuota l'autonomia, visto che i soggetti cui spetta riempire di contenuto la permanente rivendicazione di forme e condizioni particolari di autonomia, non sono in grado di rispondere a questo elementare obbligo costituzionale.

Così lo Stato è necessario perché senza lo Stato non si è in grado di promuovere alcuna forma di sviluppo. Lo Stato è poi essenziale perché attraverso le formule della perequazione e della solidarietà nazionale è l'unico soggetto che può assegnare risorse finanziarie indipendentemente dal fatto che le stesse siano maturate in quel territorio.

Per le Regioni speciali del nord il principio unitario vale nel senso che identifica il soggetto con cui devo negoziare il valore dell'autonomia regionale e provinciale.

In una certa misura l'ambito di estensione dell'autonomia corrisponde all'ammontare delle risorse finanziarie che posso destinare al sostegno di funzioni e – come fra un attivo si vedrà – *indipendentemente da quanto previsto dai rispettivi statuti*. Come è risaputo, i territori in questione hanno capacità economiche profondamente diverse da quelle delle regioni meridionali. Il gettito fiscale prodotto nelle Regioni speciali del settentrione è legato ad una base imponibile differente da quella che ritroviamo nelle Regioni speciali meridionali. Vi è quindi la forte esigenza che buona parte delle risorse economiche prodotte dal territorio siano assegnate alle Regioni in-

teressate e non utilizzate per ripianare debiti o sanare i bilanci di Regioni non in grado di bene amministrarsi.

Non è dato immaginare quale sorte sarebbe toccata al tema del regionalismo in Assemblea costituente se lo Statuto speciale della Regione Siciliana non fosse stato approvato nel 1946.

La Sicilia con il suo Statuto e con la sua autonomia ha rappresentato il punto di raffronto per tutte le stagioni del regionalismo italiano, e, come proverò a dire più avanti, ancor oggi, alla vigilia del confronto referendario su un poderoso e articolato tentativo di modifica della Costituzione, la revisione degli statuti speciale può essere l'occasione per riaccendere l'attenzione sull'autonomia regionale.

2. Ha senso parlare di Autonomia speciale per la Regione Siciliana?

Perché proporre oggi una riflessione sull'Autonomia siciliana? Oggi – alla vigilia di un autunno nel quale i cittadini italiani saranno chiamati a esprimersi su un referendum costituzionale che ha ad oggetto anche la trasformazione dell'impianto del regionalismo italiano – si discute di fatti e eventi che sembrano lontanissimi nel tempo e completamente estranei rispetto alle questioni oggi dibattute: perché? Le vicende politiche legate all'autonomia speciale (soprattutto all'attuazione dello Statuto speciale) spingono molti Siciliani a prendere le distanze dallo Statuto e dalla “specialità” della

Regione siciliana: perché immaginare, allora, una celebrazione dello Statuto speciale del 1946?

Ora indipendentemente da tutto quello che si è detto e si dirà sul valore dell'autonomia speciale, è certo che la discussione sulla nascita dell'autonomia speciale siciliana diede vita a un dibattito ampio e partecipato che ha coinvolto la società siciliana del tempo. Il confronto tra posizioni diverse (autonomisti, separatisti, unitari, ecc.) non riguardò solo coloro che furono istituzionalmente coinvolti per l'approvazione dello Statuto speciale, ma coinvolse tutti i siciliani. In un momento nel quale la comunicazione e l'informazione non passavano attraverso la rete e i *social networks*, è sorprendente come il tema dell'autonomia regionale, dell'approvazione dello Statuto, dell'avvio dell'esperienza regionale siciliana sia stato accompagnato da un interesse popolare autentico.

Si tratta comunque di un periodo storico che ci consegna un tema che è ancora oggi attuale e che attiene al rapporto tra autonomia speciale e esigenze di sviluppo economico e sociale della Sicilia.

Qui ci si limita a ribadire l'importanza del rapporto, del nesso, che si determina fra scelta costituzionale e prospettiva di trasformazione della società siciliana.

Lo Statuto – con il suo impianto e i suoi istituti e i suoi limiti – nasce per promuovere il cambiamento della società siciliana.

Si è giustamente convinti che, per esempio, il catalogo delle competenze legislative regionali, le prerogative degli organi di governo regionali, il sistema dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana, pensati nel 1946, siano stati e resti-

no tutt'oggi gli unici strumenti per promuovere una rivoluzione democratica e pacifica che deve assicurare alla Sicilia un destino diverso rispetto al passato.

Arretratezza, povertà, analfabetismo, si volevano superare attraverso istituzioni regionali autonome politicamente capaci di interpretare interessi e bisogni dei siciliani.

L'idea che le decisioni politiche più importanti sarebbero state assunte da organi rappresentativi del popolo siciliano, capaci di interpretarne le esigenze di sviluppo, rappresenta un'idea nuova rispetto all'esperienza prerepubblicana.

Lo Statuto speciale è lo strumento al quale è affidato il compito di individuare i campi di intervento, è stato esso stesso una sorta di manifesto politico dello sviluppo siciliano immaginato nel 1946 e resta, ancora adesso, nell'esperienza repubblicana, la forma normativa in cui è tradotto un ambizioso progetto politico di superamento del disastroso quadro sociale, culturale ed economico siciliano.

È necessario, però, domandarsi oggi quale sia il significato da attribuire alle scelte compiute nel 1946.

Non mancano, infatti, in quel periodo, richiami al valore normativo dello Statuto-legge costituzionale della Repubblica, rivendicandone una piena attuazione, soprattutto, quando l'attualità politica, o le vicende istituzionali che caratterizzano i rapporti fra Stato e Regione passano attraverso l'immagine di una Regione mortificata nelle sue prerogative: la storia costituzionale del regionalismo italiano presenta vicende nelle quali, malgrado il chiaro tenore letterale della disposizione statutaria, l'ordinamento ruota intorno alla Costituzione re-

pubblicana, imponendo scelte che talvolta prescindono dallo Statuto speciale.

La conseguenza *emotiva* di questa scelta *politica e giurisprudenziale* è la percezione che sia stato messo in atto un 'attacco' all'autonomia speciale, a cui segue la messa in atto di un modello narrativo immutato nei decenni e seguito ancor oggi: da una parte abbiamo lo Stato-tiranno, dall'altra la Sicilia-eroina ingiustamente vilipesa e oltraggiata nelle sue prerogative e virtù.

Sul piano giuridico è quasi impossibile rispondere a chi chiede di sapere se una certa scelta politica, normativa o giurisprudenziale possa essere prospettata come incostituzionale e quindi definita come illegittima perché non perfettamente rispondente alla 'parola' statutaria, letta e riprodotta dopo settanta anni prescindendo completamente dall'evoluzione dell'ordinamento costituzionale italiano: in questa prospettiva la Sicilia resta ferma al 1946 e attende ancora la piena attuazione delle disposizioni statutarie.

Il problema è che *questa visione dell'autonomia* non si pone minimamente il problema se lo sviluppo attuale della nostra regione debba ancora passare attraverso *quelle disposizioni*, poste nella prima metà secolo scorso.

In questo genere di posizione autonomista la fantasia non incontra limiti: ci si chiede dove è finita l'Alta Corte; perché non c'è una Corte di Cassazione a Palermo; come si può vivere senza il Commissario dello Stato; perché applicare direttamente in Sicilia una legge di riforma dello Stato prima che l'Isola – quasi che fosse una nazione nella nazione – non l'abbia recepita.

3. La crisi della Autonomia e la battaglia per la legalità e la buona politica

Tra il 1943 e il 1946 vi fu una forte spinta politica a favore dell'autonomia speciale: Aldisio, Alessi, Ambrosini, Guarino Amella, La Loggia, Li Causi, Mineo, Restivo, Salemi e Sturzo furono alcuni dei protagonisti e artefici della autonomia regionale.

Tra il 1946 e i primi anni '60 la Sicilia registra una crescita e uno sviluppo importanti. Ma è proprio in quegli anni che la spinta propulsiva dei partiti politici, un tempo sostenitori della ragioni dell'autonomia speciale, perde il suo vigore: sono gli anni in cui le istituzioni regionali e nazionali dimostrano la loro permeabilità agli interessi della malavita organizzata e che vedono la Regione Siciliana e le Autonomie locali nella Regione come i collettori istituzionali capaci di condizionare o influenzare le sorti dell'intero Paese.

In questo contesto, l'autonomia speciale perde il significato originario e diventa lo strumento in cui istituzioni sempre meno rappresentative delle legittime aspirazioni dei Siciliani assumono il ruolo di gangli di potere che legano l'Isola al Paese e che lo rendono strumento di gruppi d'interesse con forti legami con il tessuto criminale siciliano: il sistema elettorale e i meccanismi di selezione del ceto politico regionale e locale sono stati permeabili agli interessi e alle pressioni della mafia.

La democrazia elettorale ha consegnato le istituzioni a soggetti che non hanno avuto alcun rispetto per i valori

dell'ordinamento costituzionale, a cominciare proprio dall'autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione.

Pochissime le voci di chi ha provato a sottrarsi a questa logica e che finirà per pagare con la vita il proprio impegno politico.

Il sacrificio di Piersanti Mattarella e di Pio La Torre segna la storia della Sicilia, così come indelebile sarà nel tempo il ricordo di tutti coloro che hanno lottato contro la criminalità organizzata sacrificando la propria vita sull'altare della legalità e della giustizia, e di chi ha offerto il proprio sorriso come testimonianza dell'impegno quotidiano a servizio degli ultimi contro ogni violenza e sopraffazione.

Buona politica e legalità sono le parole che ci raccontano dell'impegno estremo di Uomini liberi e coraggiosi e sono i due pilastri su cui si deve costruire il futuro della Sicilia.

Ma – è giusto chiedersi – ci sarà – o ci può essere – un futuro per l'autonomia speciale della nostra regione?

Chi ritiene che alla domanda non possa che risponderci con un no, assimila lo Statuto con la sua attuazione.

Colpiscono, ancora oggi, le parole di Don Luigi Sturzo del 1959: «i siciliani [...] fin dai primi giorni presero l'aria di voler ricopiare il Parlamento e il Governo nazionali. Si attribuirono compensi pari a quelli dei deputati e dei senatori a Roma. Mostrarono una larghezza pomposa e costosa, e vennero meno alla dovuta regolarità dell'amministrazione, alla fermezza della disciplina, alla rigida responsabilità legislativa [...]. La Regione, invece di tenere due o tre mila impiegati più o meno senza titolo nei vari dicasteri ed enti, che ha il piacere di creare a getto continuo, ne tenga solo mille, ma

contribuisca ad avere mille tecnici di valore [...] solo così la Regione vincerebbe la battaglia per oggi e per l'avvenire; sarebbe così benedetta l'autonomia da noi vecchi e dai giovani, i quali ultimi invece di chiedere un posticino nelle banche o fra le guardie carcerarie, sarebbero 'ricercati' dalle imprese industriali, agricole e commerciali nazionali ed estere».

Credo che il giudizio negativo relativo all'attuazione dell'autonomia speciale siciliana sia unanime.

Credo però che debba essere distinto il piano statutario da quello dell'attuazione costituzionale.

È l'attuazione costituzionale che ha leso la dignità dei siciliani trasformati da cittadini in assistiti; è il patologico funzionamento del circuito della rappresentanza politica che ha trasformato gli elettori in clienti; sono le prassi politiche e legislative i contesti nei quali si è avvalorata l'idea che l'autonomia fosse prima di tutto una prerogativa degli apparati politici e burocratici e solo dopo, occasionalmente, una prerogativa della società siciliana. Di tutto ciò noi siciliani dobbiamo liberarci, e decidere se il futuro dell'Isola si costruirà riproponendo un nuovo rapporto tra autonomia e sviluppo.

È chiaro che lo Statuto così com'è rappresenta un pregiato pezzo di antiquariato costituzionale, buono per essere mostrato in una bacheca, anche se sostanzialmente incompatibile con l'epoca nella quale viviamo e formalmente sempre più lontano dal testo costituzionale.

4. Lo Statuto Speciale e il coordinamento con la Costituzione

Il regio decreto del 1946, con cui era stato emanato lo statuto, prevedeva che lo stesso dovesse essere «sottoposto all'Assemblea costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato».

L'esigenza di procedere al coordinamento dello statuto con la Costituzione era dovuta anche alle scelte compiute in sede di Assemblea costituente in materia regionale.

Lo statuto speciale, infatti, disegnava un sistema di rapporti tra Stato e Regione del tutto atipico e differenziato rispetto tanto al regime ordinario previsto dalla Costituzione, quanto agli ordinamenti speciali previsti dagli altri statuti speciali.

L'esame dello statuto da parte dell'Assemblea costituente per la sua conversione in legge costituzionale si svolse in pochissimo tempo e non diede luogo ad alcun coordinamento. Pertanto, la legge costituzionale n. 2 del 1948 si limitò a convertire lo statuto in legge costituzionale della Repubblica e a prevedere che nei due anni successivi si potesse procedere alle modifiche ritenute necessarie con un procedimento semplificato.

La procedura semplificata di modifica dello statuto speciale venne, però, dichiarata incostituzionale dall'Alta corte, senza che si resolvesse il problema del coordinamento dello statuto con la Costituzione.

Dell'opera di coordinamento si è in parte fatta carico la Corte costituzionale, la quale ha ricondotto a omogeneità rispetto al modello ordinario il sistema di controllo della legge

regionale siciliana, in base al principio per cui il contenuto dello statuto speciale doveva essere determinato in conformità con i principi della Costituzione. In particolare, la sentenza n. 38 del 1957 aveva ritenuto contrastante con il principio supremo dell'unicità della giurisdizione costituzionale l'esistenza di un'Alta Corte per la Regione siciliana, mentre la sentenza n. 6 del 1970 dichiarò l'incostituzionalità delle disposizioni dello statuto speciale che attribuivano all'Alta Corte una competenza penale.

Quindi, la giurisprudenza costituzionale si è caratterizzata per la costante ricerca di elementi di unità rispetto alle forme di differenziazione contenute nello Statuto, con ciò garantendo l'*adeguamento* alla disciplina costituzionale di quella statutaria.

La Corte ha infatti ritenuto, anzitutto, assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta Corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 38 del 1957); ha quindi dichiarato costituzionalmente illegittimi (solo) gli artt. 26 e 27 (e non anche gli articoli 24 e 25) dello statuto stesso, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali, peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitasi (sentenza n. 6 del 1970); ha poi riconosciuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribu-

zioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale (sentenza n. 545 del 1989).

Infine, come ultimo atto, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), nella parte in cui faceva salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, estendendo in tal modo anche a quest'ultima il sistema di controllo previsto per le leggi delle Regioni a statuto ordinario disciplinato dall'art. 127 Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 255 del 2014).

Queste decisioni testimoniano come la legge costituzionale n. 2 del 1948 non abbia operato una piena costituzionalizzazione dello statuto speciale.

Un altro elemento caratterizzante l'ordinamento siciliano è rappresentato dal processo di attuazione dello statuto speciale. Come già evidenziato, il trasferimento di competenze, personale e risorse dallo Stato alla Regione è operato tramite le norme di attuazione. Ebbene, a 70 anni dall'entrata in vigore dello statuto speciale diverse disposizioni dello stesso rimangono inattuati oppure lo sono state con notevole ritardo. In molte materie non sono state adottate le necessarie norme di attuazione; in altre le norme esistenti richiedono profonde integrazioni; molte norme di attuazione pur se adottate hanno previsto rinvii e lunghi regimi transitori per il concreto trasferimento delle funzioni.

5. *L'Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi*

Gli interventi della Corte costituzionale, da una parte, e le caratteristiche del processo di attuazione, dall'altra, hanno determinato una graduale e sostanziale trasformazione dello statuto speciale. Si tratta di una trasformazione determinata dalla giurisprudenza costituzionale che dagli anni cinquanta fino ai nostri giorni ha inciso sugli istituti statutari senza alcuna sistematicità e che dovrebbe essere ricostruita attraverso un serio confronto sul valore presunto o reale dell'autonomia speciale, memori dell'originario carattere propulsivo, innovativo e riformista che i Padri statutari avevano attribuito allo Statuto speciale.

Il bilancio complessivo è negativo.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge un ordinamento regionale che si è difeso dalle innovazioni ordinarie più significative, sempre viste come qualcosa di cui diffidare.

L'autonomia è stata continuamente invocata per bloccare, per arginare, e magari per *ricopiare* quanto già contenuto in una legge statale la cui efficacia oltre lo Stretto di Messina era condizionata dall'avvenuto recepimento della normativa in questione, con legge regionale.

Quello siciliano è un ordinamento regionale che non ha avuto un rapporto con il diritto costituzionale vigente, visto che il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali, ha dovuto fare i conti con un perverso meccanismo che, solo di recente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 255 del

2014, che ha svuotato le competenze statutarie del Commissario dello Stato, è stato superato applicando alla Sicilia la disciplina già da tempo vigente per le tutte le altre regioni.

Il sistema previsto dallo statuto speciale presentava numerosi caratteri di differenziazione. In primo luogo, l'attribuzione della giurisdizione sulle leggi siciliane ad un organo speciale, l'Alta corte (art. 25 St. Sicilia).

L'evidente irriducibilità dello statuto rispetto al quadro dei rapporti fra principio unitario e regionalismo tracciato in Costituzione ha determinato la necessità di un'opera di coordinamento fra le due discipline, della quale, come già sottolineato, si è fatta carico la Corte costituzionale, che ha stravolto il modello previsto dallo Statuto speciale al fine di adattarlo progressivamente a quello di diritto comune.

Ultimo passaggio è rappresentato dalla già citata sentenza n. 255 del 2014 che ricondotto la Sicilia alle regole generali già applicate per tutte le altre regioni.

Connesso alla disciplina del controllo è il problema della promulgazione delle leggi regionali.

Il risultato di questo vario intrecciarsi di disposizioni, di loro interpretazioni e di prassi ha fatto sì che la Regione Siciliana abbia ridotto le possibilità di controllo di legittimità costituzionale della propria legislazione da parte della Corte costituzionale. Come si è visto, la legge regionale, superato il controllo del Commissario dello Stato, veniva pubblicata; le eventuali disposizioni impugnate e non promulgate si sottraevano al controllo della Corte in via principale.

Solo dopo la sentenza n. 255 del 2014 la Regione ha iniziato a confrontarsi in via diretta con le impugnative governa-

tive e, conseguentemente, a sperimentare la dialettica costituzionale fra Stato e Regioni nel contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale.

Nei tempi più recenti, il perdurare di una crisi economica, ha imposto al Paese scelte che hanno prodotto effetti anche sui rapporti finanziari tra il centro e le periferie.

È in questo contesto che si inserisce la legge costituzionale n. 1 del 2012, accompagnata da leggi statali in tema di coordinamento della finanza pubblica che incidono profondamente sulle finanze di tutte le regioni.

Anche su questo versante il destino della Sicilia non è stato diverso da quello delle altre autonomie speciali, con l'aggravante che l'economia dell'Isola, priva di un sistema economico capace di intercettare e sostenere i timidi segnali della ripresa economica, non ha saputo fare altro che pensare che la salvezza delle casse regionali potesse avvenire grazie all'intervento dello Stato.

Ancora una volta sono state invocate le disposizioni statutarie a detta delle quali alcuni tributi e alcune risorse economiche spetterebbero alla Sicilia.

Tutto vero.

Ma perché solo adesso e in questo drammatico contesto si avanza una proposta senza che contestualmente la Sicilia modifichi i criteri che presiedono alla spesa pubblica regionale?

È urgente ridefinire l'insieme dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Siciliana. Ma bisognerà avere consapevolezza del contesto in cui matureranno le nuove disposizioni di at-

tuazione degli articoli 36 e 37, ed anche il rifinanziamento del fondo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto.

La Corte costituzionale, proprio in riferimento ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, ha ritenuto che sia oggi necessario promuovere un aggiornamento delle disposizioni di attuazione del 1965, avvertendo, però, che le disposizioni statutarie vadano lette nella prospettiva dell'equità e non della mera legittimità. Ciò significa che la decisione politica grazie alla quale matureranno nuove disposizioni di attuazione e – come si spera – nuove risorse per le casse regionali, deve maturare in un contesto nel quale vanno evidenziate le esigenze di sviluppo del Paese e dei suoi territori (sul punto si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 89 e n. 155 del 2015).

Ciò significa avere consapevolezza del rigore che oggi accompagna qualsiasi decisione in tema di bilanci delle pubbliche amministrazioni, e soprattutto bisognerà costruire i presupposti politici per potere avanzare le nuove proposte regionali.

6. I rapporti finanziari con lo Stato

Nel corso della passata Legislatura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio ed ha innovato anche i rapporti fra lo Stato e gli altri enti che costituiscono in modo paritario la Repubblica. La legge costituzionale ha attratto nella competenza legislativa tassativa dello Stato la materia «armonizza-

zione dei bilanci pubblici» ed ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto dei principi di «equilibrio del bilancio» e della «sostenibilità del debito»; così dal 2014 il nuovo primo comma dell'art. 97 della Costituzione afferma che «le pubbliche amministrazioni [...]. Assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

La legge rinforzata di attuazione della riforma costituzionale del 2012 – la legge 24 dicembre 2012, n. 243 – ha individuato «le norme fondamentali» ed «i criteri» grazie ai quali i principi costituzionali di pareggio e sostenibilità opereranno nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali. È significativo che il Capo IV della legge n. 243 del 2012 – che, peraltro, non ha ancora avuto attuazione – definisca i meccanismi grazie ai quali i bilanci di tutti gli enti territoriali possano definirsi in equilibrio prescindendo dalla distinzione tra regioni ordinarie e autonomie differenziate.

L'attribuzione della materia *armonizzazione dei bilanci pubblici* alla competenza tassativa statale consentirà allo Stato di esercitare tale competenza in riferimento a tutti gli enti territoriali, che – come si già detto – sono soggetti a quanto previsto dalla legge di cui al sesto comma del nuovo art. 81.

L'art. 9 della legge n. 243 del 2012 fissa le nuove regole per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli Enti territoriali, nonché (art. 12) il concorso di questi ultimi alla sostenibilità del debito pubblico.

L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede che con la legge prevista dal sesto comma dell'art. 81 della Costituzione si possano introdurre regole sulla spesa di qualsiasi pubblica amministrazione (art. 5, comma 1, lettera e): si

apre la strada ad un intervento statale che può limitare qualsiasi tipo di spesa regionale attraverso però il ricorso alla legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

Limitazioni significative a tutte le regioni derivano anche dalle leggi statali in tema di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, la Corte costituzionale ha considerato ammissibili disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica che recano una disciplina di dettaglio ritenendo che ciò non determini una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali.

La sentenza della Corte n. 23 del 2014 ha riaffermato che la natura di norma di principio permane anche ove questa presenti prescrizioni specifiche legate «al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»; tali prescrizioni di dettaglio possono essere ricondotte «nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

Nel 2015, con la sentenza n. 155, la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare che «lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette».

7. C'è un' futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?

Bisognerà quindi affrontare il controverso nodo che attiene ai rapporti finanziari tra Stato e Regione e dare risposta ai seguenti interrogativi: perché attribuire risorse aggiuntive alla Sicilia? Che fine faranno? In un momento nel quale tutti gli apparati pubblici hanno fatto i conti con tagli e riduzioni, continuerà a esistere ancora l'Isola del Tesoro? Le istituzioni regionali saranno ancora permeabili alla malavita organizzata? Le risorse attribuite alla Sicilia dovranno ancora indirettamente finanziare le iniziative economiche della mafia così come è avvenuto per la sanità o con il sistema degli appalti? Possiamo percorrere la via dell'assistenzialismo e del clientelismo o dobbiamo promuovere la valorizzazione della libertà dei singoli, creare le condizioni per poter consentire agli individui di realizzare le proprie aspirazioni, di sviluppare le loro qualità e competenze senza condizionamenti, convinti che il primo passo per lo sviluppo economico sarà il rispetto delle leggi? È giusto trasferire la ricchezza prodotta in altri territori per alimentare l'assistenzialismo e il clientelismo? Dove sono le politiche che avrebbero dovuto promuovere il lavoro e l'occupazione? Perché manca un sistema regionale dell'educazione e della formazione professionale? Quale destino attende il sistema universitario regionale?

Ma che significa revisione dello Statuto speciale? Quali parti devono essere revisionate? Qual è il primo punto dell'agenda delle riforme?

La prima questione da affrontare è la forma di governo. In Sicilia mancano strumenti giuridici e politici per allocare competenze e responsabilità chiare fra Governo ed Assemblée Regionale.

La società siciliana, il sistema produttivo, non possono più tollerare questa forma di *non governo*. Bisogna mettere mano a una nuova legge elettorale e modificare i rapporti fra Assemblée regionale e Governo regionale.

Il primo punto dell'agenda non riguarda i rapporti fra Regione e Stato; al contrario è necessario richiamare le istituzioni dell'Isola alle loro responsabilità. Approviamo una nuova legge elettorale e definiamo la nuova disciplina della forma di governo regionale.

Dovrà – conseguentemente – essere modificato il regolamento interno dell'Assemblée regionale siciliana che dovrà recepire sul piano delle procedure e delle prerogative dell'Assemblée la nuova forma di governo.

Fatto ciò cosa resta della revisione dello Statuto? Non molto. Parti dello Statuto sono inapplicate da anni, altre hanno fatto i conti con la giurisprudenza costituzionale che ne ha paralizzato gli effetti.

Ora se ci si mantiene entro i margini delle scelte costituzionali possibili, si può provare a ripensare al rapporto tra scelte costituzionali e sviluppo dell'Isola; si può riflettere sul ruolo che la Sicilia può svolgere al centro di una zona geografica in cui c'è bisogno accoglienza, e dove è necessario proporsi come strumento di collegamento tra le culture e i popoli per la costruzione di ordinamenti democratici fondati sul

rispetto della dignità della persona, e sul valore della libertà religiosa e della tolleranza.

Le ragioni dell'autonomia speciale nel 1946 influirono sulle scelte costituenti e contribuirono a caratterizzare il nascente ordinamento come regionale.

La legge di revisione della Costituzione approvata dal Parlamento nella primavera del 2016, se entrerà in vigore, valorizzerà e responsabilizzerà la decisione statale rispetto a quella regionale.

La prospettiva però non è definita una volta e per tutte, rimane aperta la possibilità di un regionalismo differenziato; rimane percorribile la via che potrà condurre a rinvigorire le competenze regionali a condizioni che le regioni abbiano i conti in ordine.

Ecco allora che la Specialità siciliana potrà costituire il laboratorio in cui sperimentare il senso della differenziazione possibile, il senso della *nuova autonomia speciale* compatibile con il diritto costituzionale, aperta alle tradizioni costituzionali dei paesi dell'Unione europea, pensata per promuovere la dignità delle persone, costruita come espressione della buona politica e della legalità.

Nota bibliografica

In riferimento ai temi trattati si ritiene utile fornire – senza pretesa di esaustività – alcuni richiami bibliografici.

Più volte si è discusso degli effetti che potrebbero prodursi ove la riforma della Costituzione al momento *in itinere*, superi il referendum confermativo; non è possibile richiamare in questa sede i contributi che hanno alimentato un dibattito ricchissimo e particolarmente articolato. Sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti è presente un elenco delle riviste scientifiche (anche *online*) di interesse costituzionalistico ognuna delle quale ospitata saggi, articoli, note e commenti.

Alcuni colleghi hanno proposto dei contributi che accompagnano la lettura del testo della legge costituzionale, in vista del ormai prossimo appuntamento referendario; qui segnalo, A. PERTICI, *La Costituzione spezzata*, Edizioni Lindau, Torino, 2016; M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016; G. ZAGREBELSKY, F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, Laterza, Bari – Roma, 2016; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016; G. GUZZETTA, *Italia si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

Per una riflessione generale sulla Costituzione e sul problema della riforma costituzionale cfr., P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Bari – Roma, 2016.

Nell'affrontare il tema dei rapporti finanziari fra lo Stato e il sistema delle Autonomie differenziate si è fatto riferimento alla modifica dell'art. 81 della Costituzione e alla successiva attuazione della riforma costituzionale.

Sulla l. cost. n. 1 del 2012 cfr. i contributi raccolti nel volume *Il Filangeri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), Jovene, Napoli, 2012. Cfr., altresì, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi (“Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012); A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online* (15 settembre 2012), in www.giurcost.org; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 3/2011, in www.rivistaaic.it; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 ss.; R. PEREZ, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, 17 ss.; N. D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 933 ss.

Sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della l. cost. n. 1 del 2012 cfr. M. MASSA, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, su www.dirittiregionali.org; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2013.

In particolare, sulla incidenza della riforma costituzionale sul sistema delle autonomie cfr. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO E G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24/2012.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pub-*

blica: dall'attuazione del titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?, in *www.issirfa.cnr.it.*; IDEM, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2016, *www.rivistaaic.it.*; IDEM, *Il c.d pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3/2012, *www.rivistaaic.it.*; IDEM, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3/2012, *www.rivistaaic.it.*

Lo scritto ricostruisce alcune le vicende che hanno caratterizzato l'attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana, aspetto, quest'ultimo, necessariamente collegato alla disciplina costituzionale delle Autonomie differenziate, alle modalità di attuazione degli statuti speciale, alla definizione dei rapporti finanziari con lo Stato.

Sull'origine dello Statuto, cfr., G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana*, in N. ANTONETTI, U DE SIERVO, (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, il Mulino, Bologna 1998, 195; F. TERESI (a cura di), *La figura e le opere di Gaspare Ambrosini*, Quattrosoli, Palermo, 2001; IDEM, *Regione Sicilia*, in *Enc. del dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, 386.

In riferimento all'esperienza che segna l'ordinamento costituzionale della Regione Siciliana sia consentito un richiamo al volume *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. RUGGERI, G. VERDE, Torino, Giappichelli, 2012.

Sempre in riferimento all'evoluzione dell'ordinamento costituzionale della Regione Siciliana cfr., G. PITRUZZELLA, *Lo Statuto siciliano, lezione per il federalismo*, in A. CALABRÒ (a cura di), *L'alba della Sicilia*, Sellerio editore, Palermo 1996, 112; IDEM, *C'è un futuro per la specialità della Regione Sicilia?*, in *Le Regioni*, 3/2001, 499; S. MANGIAMELI, *Ancora una prova per l'autonomia speciale siciliana*, in *Le Regioni*, 3/2001, 567; A. RUGGERI,

L'autonomia legislativa della regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità, in *Nuove Autonomie*, 6/2002, 845; IDEM, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Nuove Autonomie*, 1-2/2004, 13; G. VERDE, G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 2005; S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519; L. D'ANDREA, L. CHIARA, M. LIMOSANI (a cura di), *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, Giuffrè, Milano, 2013; G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4501; 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; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni* 2/2015, 484; A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it; G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione Siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto-legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2016; IDEM, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione Siciliana?*, in www.federalismi.it, 16/2016.

Per quel che attiene alla riflessione sulle Autonomie speciali nel nostro ordinamento costituzionale, cfr., A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2016, www.rivistaaic.it; IDEM, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it; A. SAITTA, *Gli statuti delle regioni speciali ieri, oggi e domani*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, 3175; P.

GIANGASPERO, *La nascita delle regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, 121; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso del Presidente della Corte costituzionale in occasione della seduta solenne per il 50° dall'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio, 2014), in www.cortecostituzionale.it; M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli, 2012; A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate ovvero ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3/2015, www.rivistaaic.it; IDEM, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico e ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 357; IDEM, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni* 4/2004, 781; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni* 5-6/2015, 1113. G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni* 2/2015, 333. A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni* 1/2015, 21; G. G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2014, www.rivistaaic.it; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2014, www.rivistaaic.it; G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi «riparatori»*, in *Le Regio-*

ni, 1/2016, 128; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it; M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Aracne, Roma, 2014; IDEM, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di legge di riforma costituzionale in itinere (A. C. 2613-D) sui procedimenti di revisione degli statuti speciali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2016; S. PAJNO, G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2004*, Giappichelli, Torino, 2005; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2007; S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, 139; S. PAJNO, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 173; G. MACCIOTTA, *Regioni speciali e Province autonome*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, il Mulino, Bologna 2013, 445; G. SCALA, *Gli Statuti autonomi delle regioni speciali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013; G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna*, Maggioli, Bologna, 2013; O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 161; IDEM, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 97; R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Alcune tesi per aprire un dibattito*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 9; G. DEMURO, *Quale futuro per le autonomie speciali*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2016, in www.astrid-online.it; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie spe-*

ciali e la riforma costituzionale: profili problematici e effetti di complicazione normativa, in *Astrid Rassegna*, 3, 2016, in www.astrid-online.it.

