

10 AGOSTO 2016

Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?

Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo



Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*

Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Sommario: 1. La nascita dello Statuto speciale e il regionalismo italiano. 2. Ha senso parlare di Autonomia speciale per la Regione Siciliana? 3. La crisi della Autonomia e la battaglia per la legalità e la buona politica. 4. Lo Statuto Speciale e il coordinamento con la Costituzione. 5. La Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi. 6. I rapporti finanziari con lo Stato. 7. Quale futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?

1. La nascita dello Statuto speciale e il regionalismo italiano

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

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

Dagli articoli di giornali, dai documenti ufficiali, dai progetti di statuto, dalle rivendicazioni indipendentiste, emerge che il dibattito sull'autonomia regionale e sullo Statuto speciale è stato una formidabile occasione per un confronto autentico fra cittadini, giuristi, politici, economisti che, spesso partendo da posizioni differenti, ognuno portatore di visioni diverse rispetto alla possibilità che il nascente Stato repubblicano potesse contemplare una articolazione del potere anche su base territoriale, attraverso la previsione di Regioni, hanno,

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.



comunque, condiviso l'impegno nella discussione, nel dibattere, in attesa dell'avvio della nuova stagione repubblicana.

Con regio decreto legge n. 91 del 1944 fu istituito l'Alto Commissariato civile per la Sicilia quale organo di decentramento amministrativo statale nell'isola. Successivamente, fu istituita la Consulta regionale, composta da rappresentanti delle forze politiche e da esperti, incaricata di assistere l'Alto Commissario nell'esercizio delle sue funzioni e di predisporre una proposta di statuto per la Sicilia¹. Il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale approvò il progetto di statuto, il quale fu definitivamente approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

Il valore culturale e sociale dell'autonomia è certamente legato all'esistenza e all'attuazione dello statuto speciale del 1946, ma non solo. Infatti, le radici ideali dell'autonomia regionale possono essere rintracciate già nella costituzione siciliana del 1812. Un testo quest'ultimo nel quale convivevano le idee del costituzionalismo moderno di matrice britannica ed elementi propri della tradizione siciliana. Fra gli aspetti di continuità con il passato è certamente da annoverare la valorizzazione e la tutela dell'autonomia e indipendenza dell'isola. Le istanze autonomiste caratterizzeranno la costituzione del 1848 e riemergeranno ancora dopo l'unificazione italiana nel 1860, senza essere pur tuttavia soddisfatte se non dopo la seconda guerra mondiale con l'entrata in vigore dello statuto speciale.

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

Quale futuro per il nostro Statuto? Per rispondere è necessario comprendere le trasformazioni che hanno riguardato il nostro ordinamento costituzionale soprattutto negli ultimi vent'anni e immaginare quali conseguenze deriverebbero dalla riforma costituzionale discussa e approvata nel corso di questa legislatura e ora in attesa che si svolga il referendum di cui all'art. 138 della Costituzione.

¹ Decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perché proporre oggi una riflessione sull'Autonomia siciliana? Oggi – alla vigilia di un autunno nel quale i cittadini italiani saranno chiamati a esprimersi su un referendum costituzionale che ha ad oggetto anche la trasformazione dell'impianto del regionalismo italiano – si discute di fatti e eventi che sembrano lontanissimi nel tempo e completamente estranei rispetto alle questioni oggi dibattute: perché? Le vicende politiche legate all'autonomia speciale (soprattutto all'attuazione dello Statuto speciale) spingono molti Siciliani a prendere le distanze dallo Statuto e dalla “specialità” della Regione siciliana: perché immaginare, allora, una celebrazione dello Statuto speciale del 1946?

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

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

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

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

Si è giustamente convinti che, per esempio, il catalogo delle competenze legislative regionali, le prerogative degli organi di governo regionali, il sistema dei rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana, sono gli strumenti pensati nel 1946 per promuovere una rivoluzione democratica e pacifica che avrebbe dovuto assicurare alla Sicilia un destino diverso rispetto al passato.

Arretratezza, povertà, analfabetismo, si volevano superare attraverso istituzioni regionali autonome politicamente capaci di interpretare interessi e bisogni dei siciliani. L'idea che le decisioni politiche più importanti sarebbero state assunte da organi rappresentativi del popolo siciliano, capaci di interpretarne le esigenze di sviluppo, rappresenta una idea nuova rispetto all'esperienza prerepubblicana. Lo Statuto speciale

è lo strumento al quale si affidava il compito di individuare i campi di intervento, è stato esso stesso una sorta di manifesto politico dello sviluppo siciliano immaginato nel 1946. È necessario, però, domandarsi quale sia il significato da attribuire alle scelte compiute nel 1946.

Non mancano, infatti, in quel periodo, richiami al valore normativo dello Statuto legge costituzionale della Repubblica, rivendicandone una piena attuazione, soprattutto, quando l'attualità politica, o le vicende istituzionali che caratterizzano i rapporti fra Stato e Regione passano attraverso l'immagine di una Regione mortificata nelle sue prerogative: la storia costituzionale del regionalismo italiano presenta vicende nelle quali, malgrado il chiaro tenore letterale della disposizione statutaria, l'ordinamento ruota intorno alla Costituzione repubblicana, imponendo scelte che talvolta prescindono dallo Statuto speciale. La conseguenza *emotiva* di questa scelta *politica e giurisprudenziale* è la percezione che sia stato messo in atto un 'attacco' all'autonomia speciale, a cui segue la messa in atto di un modello narrativo immutato nei decenni e seguito ancor oggi: da una parte abbiamo lo Stato-tiranno, dall'altra la Sicilia-eroina ingiustamente vilipesa e oltraggiata nelle sue prerogative e virtù.

Sul piano giuridico è quasi impossibile rispondere a chi chiede di sapere se una certa scelta politica, normativa o giurisprudenziale possa essere prospettata come incostituzionale e quindi definita come illegittima perché non perfettamente rispondente alla 'parola' statutaria, letta e riprodotta dopo settanta anni prescindendo completamente dall'evoluzione dell'ordinamento costituzionale italiano: in questa prospettiva la Sicilia resta ferma al 1946 e attende ancora la piena attuazione delle disposizioni statutarie. Non ci si pone minimamente il problema se lo sviluppo attuale della nostra regione debba ancora passare attraverso le regole della prima metà secolo scorso. Qui la fantasia non incontra limiti: ci si chiede dove è finita l'Alta Corte; perché non c'è una Corte di Cassazione a Palermo; come si può vivere senza il Commissario dello Stato; perché applicare direttamente in Sicilia una legge di riforma dello Stato prima che l'Isola – quasi che fosse una nazione nella nazione – non l'abbia recepita.

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

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

Tra il 1946 e i primi anni '60 la Sicilia registra una crescita e uno sviluppo importanti. Ma è proprio in quegli anni che la spinta propulsiva dei partiti politici, un tempo sostenitori della ragioni dell'autonomia speciale,

perde il suo vigore: sono gli anni in cui le istituzioni regionali e nazionali dimostrano la loro permeabilità agli interessi della malavita organizzata e che vedono la Regione Siciliana e le Autonomie locali nella Regione come i collettori istituzionali capaci di condizionare o influenzare le sorti dell'intero Paese.

In questo contesto, l'autonomia speciale perde il significato originario e diventa lo strumento in cui istituzioni sempre meno rappresentative delle legittime aspirazioni dei Siciliani assumono il ruolo di gangli di potere che legano l'Isola al il 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 battaglie 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 risolvesse il problema del coordinamento dello statuto con la Costituzione.

Dell'opera di coordinamento si è in parte fatta carico la Corte costituzionale, la quale ha ricondotto a omogeneità rispetto al modello ordinario il sistema di controllo della legge regionale siciliana, in base al principio per cui il contenuto dello statuto speciale doveva essere determinato in conformità con i principi della Costituzione². In particolare, la sentenza n. 38 del 1957 aveva ritenuto contrastante con il principio supremo dell'unicità della giurisdizione costituzionale l'esistenza di un'Alta Corte per la Regione siciliana,

² Corte cost., sent. n. 38/1957, sent. n. 6/1970, sent. n. 545/1989.

mentre la sentenza n. 6 del 1970 dichiarò l'incostituzionalità delle disposizioni dello statuto speciale che attribuivano all'Alta Corte una competenza penale.

Quindi, la giurisprudenza costituzionale – come chiarirò qui di seguito – si è caratterizzata per la costante ricerca di elementi di unità rispetto alle forme di differenziazione contenute nello Statuto, con ciò garantendo l'“adeguamento” alla disciplina costituzionale di quella statutaria. La Corte ha infatti ritenuto, anzitutto, assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta Corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 38 del 1957); ha quindi dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto stesso, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali, peraltro, sino a quel momento, mai concretamente 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 attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale (sentenza n. 545 del 1989). Infine, come ultimo atto, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), nella parte in cui faceva salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, estendendo in tal modo anche a quest'ultima il sistema di controllo previsto per le leggi delle Regioni a statuto ordinario disciplinato dall'art. 127 Cost. (sentenza n. 255 del 2014).

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

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

5. La Autonomia speciale della Regione Siciliana al vaglio del Giudice delle leggi

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

Il bilancio complessivo è negativo.

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

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

Quello siciliano è un ordinamento regionale che non ha avuto un rapporto con il diritto costituzionale vigente, visto che il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali, ha dovuto fare i conti con un perverso meccanismo che, solo di recente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014, che ha svuotato le competenze statutarie del Commissario dello Stato, è stato superato applicando alla Sicilia la disciplina già da tempo vigente per le tutte le altre regioni.

Il sistema previsto dallo statuto speciale presentava numerosi caratteri di differenziazione. In primo luogo, l'attribuzione della giurisdizione sulle leggi siciliane ad un organo speciale, l'Alta corte (art. 25 st. Sicilia). Quindi, il conferimento al Commissario dello Stato, piuttosto che al Governo, del potere di promuovere le questioni di legittimità delle leggi regionali siciliane (art. 27 st. Sicilia). Ed ancora, l'assenza di una fase analoga al rinvio della delibera legislativa al Consiglio regionale e del sindacato di merito per contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni. Infine, la previsione di termini particolarmente stringenti per il promovimento dell'azione (5 giorni dalla comunicazione) e per la stessa decisione della Corte (20 giorni dall'impugnazione), l'operare dei quali – connesso al potere di promulgazione della legge riconosciuto al Presidente della Regione, decorsi trenta giorni dall'impugnazione – determinava la possibile trasformazione del sindacato da preventivo in successivo.

L'evidente irriducibilità dello statuto rispetto al quadro dei rapporti fra principio unitario e regionalismo tracciato in Costituzione ha determinato la necessità di un'opera di coordinamento fra le due discipline, della

quale, come già sottolineato, si è fatta carico la Corte costituzionale, che ha stravolto il modello previsto dallo statuto speciale al fine di adattarlo progressivamente a quello di diritto comune.

In tal modo, la Corte, ritenendo che le disposizioni statutarie contrastanti con il dettato costituzionale non fossero state costituzionalizzate, ebbe ad affermare come assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale³.

La Corte, però, ha ritenuto che l'incostituzionalità delle disposizioni relative alla competenza dell'Alta corte non si estendesse anche alle norme relative al procedimento di controllo delle leggi regionali, e ciò è avvenuto fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014 che ricondotto la Sicilia alle regole generali già applicate per tutte le altre regioni.

Connesso alla disciplina del controllo è il problema della promulgazione delle leggi regionali. Con inizio dalla metà degli anni settanta, i Presidenti della Regione hanno introdotto una prassi, consistente nello stralcio, appunto in sede di promulgazione, delle parti delle delibere legislative nei confronti delle quali il Commissario dello Stato avesse sollevato delle questioni di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 142 del 1981, stabilì che a seguito della *promulgazione parziale* delle sole disposizioni non censurate dovesse ritenersi cessata la materia del contendere.

Il risultato di questo vario intrecciarsi di disposizioni, di loro interpretazioni e di prassi ha fatto sì che la Regione Siciliana abbia ridotto le possibilità di controllo di legittimità costituzionale della propria legislazione da parte della Corte costituzionale: la legge regionale, superato il controllo del Commissario dello Stato, veniva pubblicata; le eventuali disposizioni impugnate e non promulgate si sottraevano al controllo della Corte in via principale. Solo dopo la sentenza n. 255 del 2014 la Regione ha iniziato a confrontarsi in via diretta con le impugnative governative e conseguentemente sperimentare la dialettica costituzionale fra Stato e Regioni nel contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale in via diretta, in tema di esercizio della potestà legislativa regionale. Solo a partire dal 2014 le Istituzioni dell'Isola comprendono che i rapporti fra Regione e Stato sono disciplinati dal diritto costituzionale!

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

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

³ Corte cost., sent. n. 38 del 1957.

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

Ancora una volta sono state invocate le disposizioni statutarie a detta delle quali alcuni tributi e alcune risorse economiche spetterebbero alla Sicilia. Tutto vero. Ma perché solo adesso e in questo drammatico contesto si avanza una proposta senza che contestualmente la Sicilia modifichi i criteri che presiedono alla spesa pubblica regionale?

A ben vedere, le disposizioni di attuazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione sono del 1965 e non sono mai state coordinate nemmeno con la riforma tributaria del 1973.

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

Perché dal 1965 al 2016 nessuno ha affrontato il tema dei rapporti finanziari fra Stato e Regione?

Probabilmente perché la politica nazionale riusciva a risolvere il problema del finanziamento alla Sicilia attraverso il canale dell'art. 38 dello Statuto: il *fondo di solidarietà* veniva annualmente riempito di risorse economiche che di fatto consentivano di far vivere le istituzioni regionali senza porsi il problema della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione.

Ma da qualche anno il fondo di solidarietà non viene rifinanziato e si ripropone il problema di dare attuazione agli articoli 36 e 37 dello Statuto.

È urgente ridefinire l'insieme dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Siciliana. Quando questo avverrà, alla Sicilia verranno attribuite delle risorse aggiuntive rispetto a quelle oggi disponibili.

Ma bisognerà avere consapevolezza del contesto in cui matureranno le nuove disposizioni di attuazione degli articoli 36 e 37, ed anche il rifinanziamento del fondo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto. La Corte costituzionale, proprio in riferimento ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, ci ha detto che è necessario promuovere un aggiornamento delle disposizioni di attuazioni del 1965, avvertendo, però, che le disposizioni statutarie vanno lette nella prospettiva dell'equità e non della mera legittimità. Ciò significa che la decisione politica grazie alla quale matureranno nuove disposizioni di attuazione e – come si spera – nuove risorse per le casse regionali, deve maturare in un contesto nel quale vanno evidenziate le esigenze di sviluppo del Paese e dei suoi territori (sul punto si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 89 e n. 155 del 2015)

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

6. I rapporti finanziari con lo Stato

Nel corso della passata Legislatura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il c.d. “principio del pareggio di bilancio”, ed ha innovato anche i rapporti fra lo Stato e gli altri enti che costituiscono in modo paritario la Repubblica. La legge costituzionale ha, infatti, attratto nella competenza legislativa tassativa dello Stato la materia *«armonizzazione dei bilanci pubblici»* ed ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto dei principi di *«equilibrio del bilancio»* e della *«sostenibilità del debito»*; così dal 2014 il nuovo primo comma dell’art. 97 della Costituzione afferma che *«le pubbliche amministrazioni [...] Assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»*. Tali limiti sono stati resi operativi grazie ad una apposita legge rinforzata – la legge 24 dicembre 2012, n. 243 – che ha individuato *«le norme fondamentali»* ed *«i criteri»* grazie ai quali i principi costituzionali di pareggio e sostenibilità opereranno nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali. È significativo che il Capo IV della legge n. 243 del 2012 – che, peraltro, non ha ancora avuto attuazione – definisca i meccanismi grazie ai quali i bilanci di tutti gli enti territoriali possano definirsi in equilibrio prescindendo dalla distinzione tra regioni ordinarie e autonomie differenziate.

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012 la materia *armonizzazione dei bilanci pubblici* è stata attribuita alla competenza tassativa statale. Il che consentirà allo Stato di esercitare tale competenza in riferimento a tutti gli enti territoriali, che – come si già detto – sono soggetti a quanto previsto dalla legge di cui al sesto comma del nuovo art.81.

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

L’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede che con la legge prevista dal sesto comma dell’art.81 della Costituzione si possano introdurre regole sulla spesa di qualsiasi pubblica amministrazione (art. 5, comma1, lettera e): si apre la strada ad un intervento statale che può limitare qualsiasi tipo di spesa regionale attraverso però il ricorso alla legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

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

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

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

7. Quale futuro per l'Autonomia speciale della Regione Siciliana?

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



Tutti questi interrogativi possono trovare risposta nella prospettiva delineata dalle riforme costituzionali sottoposte al referendum del prossimo autunno.

La revisione costituzionale del Titolo V non si applica alle regioni speciali e alle province autonome, in attesa della revisione degli Statuti speciali che avverrà sulla base di una intesa fra Stato, Regioni e Province.

Per effetto dell'art. 39, comma 13 del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento le autonomie speciali risulterebbero paradossalmente disciplinate da quattro distinti parametri costituzionali:

- a) Titolo V del 1948, per alcune limitate norme ancora applicabili;
- b) legge cost. n. 3 del 2001 (Titolo V vigente), per le competenze “acquisite” dalle autonomie speciali per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011. La “clausola di maggior favore” consente di estendere le condizioni più favorevoli di autonomia applicando il parametro costituzionale del 2001 e non già quello statutario;
- c) legge costituzionale n. 1 del 2012 (sul c.d. pareggio di bilancio e finanza territoriale), che si applica pacificamente alle autonomie speciali);
- d) competenze previste dagli statuti speciali.

Si tratta di una prospettiva paradossale che i cui effetti potranno essere attenuati da una revisione profonda dell'ordinamento regionale siciliano di cui lo Statuto speciale è parte.

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

La prima questione da affrontare è la forma di governo. In Sicilia mancano strumenti giuridici e politici per allocare competenze e responsabilità chiare fra Governo ed Assemblea Regionale. La società siciliana, il sistema produttivo, non possono più tollerare questa forma di “non governo”. Bisogna mettere mano a una nuova legge elettorale e modificare i rapporti fra Assemblea regionale e Governo regionale.

Il primo punto dell'agenda non riguarda i rapporti fra Regione e Stato; al contrario è necessario richiamare le istituzioni dell'Isola alle loro responsabilità. Approviamo una nuova legge elettorale e definiamo la nuova disciplina della forma di governo regionale. Dovrà – conseguentemente – essere modificato il regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana che dovrà recepire sul piano delle procedure e delle prerogative dell'Assemblea la nuova forma di governo.

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

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

Le ragioni dell'autonomia speciale nel 1946 influirono sulle scelte costituenti e contribuirono a caratterizzare il nascente ordinamento come regionale. La revisione della Costituzione se entrerà in vigore valorizza e responsabilizza la decisione statale rispetto a quella regionale. La prospettiva però non è definita una volta e per tutte, rimane aperta la possibilità di un regionalismo differenziato; rimane percorribile la via che potrà condurre a rinviare le competenze regionali a condizioni che le regioni abbiano i conti in ordine.

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

Nota bibliografica minima:

- Balboni E., Carli M. (2012), *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 21/2012.
- Barbero M. (2005), Golden rule: "non è tutt'oro quel che luccica", in *Le Regioni*, 4, 675 ss.
- Bin R. (2008), "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Alcune tesi per aprire un dibattito, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 9 ss.
- Cecchetti M. (2010), *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 69 ss.
- Cecchetti M. (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24/2012.
- Chessa O. (2010), *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 97 ss.
- Chessa O. (2012), *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in Mangiameli S. (a cura di) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 161 ss.
- D'Atena A. (2005), *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 147 ss.
- D'Atena A. (2013), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 268 ss.
- D'Atena A. (2014), *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
- Demuro G., Mola F., Ruggiu I. (2013), *Identità e autonomia in Sardegna*, Bologna, Maggioli (a cura di).
- Di Folco M. (2013), *Le differenziazioni ipotetiche*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 419 ss.
- Di Gregorio S. (2014), *L'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, Napoli, Jovene.
- Macciotta G. (2013), *Regioni speciali e Province autonome*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 445 ss., spec. 454.
- Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè.
- Morrone A. (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 139 ss.
- Pajno S., Rivosecchi G. (2015), *Le autonomie speciali davanti alla riforma in itinere*, in *Astrid – Rassegna*, n. 18/2015, 1 ss.

- Pajno S. (2010), L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 173 ss.
- Pajno S. (2011), *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 519 ss.
- Pajno S., Verde G. (2005) *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2004*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Pinna P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli.
- Rivosecchi G. (2016), *Finanza delle Autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 1 ss.
- Ruggeri A. (2002), *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico e ricostruttivo)*, in www.federalismi.it, 13/11/2002.
- Ruggeri A. (2004), *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 817 ss.
- Ruggeri A., Verde G. (2012), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Torino, Giappichelli (a cura di).
- Scaccia G. (2014), *L'ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- Sias M. (2012), *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene.
- Verde G., Scala G. (2005), *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè.
- Verde G. (1988), *Gaspere Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in Anonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 143 ss.