

L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*

di **Simone Pajno** – *Professore straordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Sassari*

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *Alle radici dell'autonomismo siciliano* – 2.1. *Autonomia come autogoverno. Il contributo di Francesco Restivo* – 2.2. *Il “lato oscuro” dello statuto: rivendicazionismo e autoreferenzialità* – 2.3. *La virtù difficile dell'autogoverno* – 3. *La deludente esperienza dell'autonomia* – 3.1. *L'inattuazione (o la scorretta attuazione) delle disposizioni tributarie, e il rifiuto della responsabilità fiscale* – 3.2. *L'utilizzazione della competenza legislativa statutaria* – 3.3. *La Regione siciliana davanti alla Corte costituzionale* – 3.4. *Specialità come separatezza: costruire argini* – 3.4.1. *Le norme di attuazione* – 3.4.2. *Le vicende del controllo di costituzionalità della legislazione siciliana* – 3.4.3. *Un giudice amministrativo speciale per la Sicilia* – 4. *La riforma costituzionale del 2001* – 5. *La legge costituzionale n. 3 del 2001 e la specialità regionale* – 6. *Il futuro della Sicilia in un sistema da riformare.*

1. Premessa

In questo contributo vorrei provare a offrire un piccolo bilancio dell'esperienza della specialità siciliana, per capire *come* l'autonomia speciale è stata utilizzata nei decenni che ci separano dal 1946: per capire se ha risposto alle attese, se è riuscita a rappresentare quello strumento di sviluppo e di crescita democratica che si sperava che fosse, e, infine, per capire se oggi risponde alle esigenze dei siciliani, ovvero se invece merita di essere ripensata.

Come è noto, il momento che stiamo vivendo è caratterizzato da un vistoso ripensamento del sistema delle autonomie territoriali e dei loro raccordi con le istituzioni centrali. La riforma costituzionale del 2001 viene giudicata, da molti, un sostanziale fallimento, anche a causa di un suo eccessivo “sbilanciamento” in favore delle competenze delle Regioni nonché della inadeguatezza del riparto “principi-dettaglio” che caratterizza la competenza concorrente tra Stato e Regioni¹. Secondo un'idea parecchio diffusa anche nel dibattito politico, ciò da un lato avrebbe determinato

* Relazione presentata al Seminario di Palermo organizzato dall'Associazione degli ex deputati dell'Assemblea Regionale siciliana sul tema “*Origini e attualità dello Statuto siciliano*”.

¹ Sulla competenza concorrente si veda, di recente, l'approfondito studio di M. Salvago, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, Aracne, 2014.

una grande difficoltà nell'intervenire in modo efficace sul concreto sistema sociale ed economico, a causa dell'eccessivo frazionamento delle competenze, e dall'altro avrebbe prodotto una vistosa crescita della conflittualità dinanzi la Corte costituzionale. Sarebbe dunque necessario riformare nuovamente il testo costituzionale per risolvere le criticità accennate, e per dotare – finalmente, dopo tanto tempo e numerosi tentativi andati a vuoto – il nostro assetto istituzionale di un “*Senato delle autonomie*” che possa adempiere al compito di “portare al centro” la voce di queste ultime, al fine di aumentare le virtù cooperative del sistema. Questo approccio sta alla base anche – almeno stando alla relativa *Relazione di accompagnamento* – del ddl costituzionale proposto dal Governo che è stato approvato in prima lettura al Senato lo scorso 8 agosto, e che è attualmente in discussione alla Camera².

Tutto ciò pone, a chi si interroga circa il futuro della specialità siciliana, un problema supplementare, dal quale non è possibile sfuggire. Non ci si può limitare, infatti, ad immaginare strategie per rispondere *solo* al fallimento dell'autonomismo siciliano, come se quest'ultimo fosse collocato nel contesto di un sistema che, nei suoi tratti essenziali, ha dato buona prova di se stesso. Viceversa, l'autonomismo speciale della Regione siciliana si colloca oggi – sia pure con numerosi problemi specifici, che ne aggravano la posizione – in un sistema che, con poche eccezioni, viene anch'esso considerato fallimentare, e che è oggetto di un vistoso ripensamento. Riflettere oggi sul futuro dell'autonomismo siciliano, dunque, vuol dire non soltanto interrogarsi sui suoi problemi peculiari, ma anche su quale ruolo si intende far giocare a quest'ultimo nel sistema che le riforme delle quali oggi così tanto si discute dovrebbero esitare.

Nelle pagine che seguono proverò innanzi tutto a mettere a fuoco l'originaria ispirazione dello Statuto siciliano del 1948, per concentrarmi successivamente sulla concreta esperienza della specialità. Seguirà quindi una breve riflessione sulla riforma costituzionale del 2001, e sul modo in cui le Regioni speciali si sono inserite nel sistema da essa derivante. Infine, proporrò alcune considerazioni sulla direzione che, a mio modo di vedere, dovrebbe prendere la riforma del nostro sistema autonomistico e su come in esso dovrebbe cercare di collocarsi la Regione siciliana.

2. Alle radici dell'autonomismo siciliano

2.1. Autonomia come autogoverno. Il contributo di Francesco Restivo

Andiamo dunque subito in *medias res*.

Come è noto, l'autonomia speciale della Regione siciliana nasce prima ancora che comincino i lavori dell'Assemblea costituente, nel 1946. Giuristi e politici siciliani come Francesco Restivo e Gaspare Ambrosini forniscono un contributo non da poco nella elaborazione dei temi

² Altra questione è se poi il testo di riforma sia effettivamente coerente con gli intenti manifestati nella *Relazione*: cosa questa di cui pare lecito dubitare. In tema sia consentito un rinvio a S. Pajno, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in www.federalismi.it, n. 24/2014.

dell'autonomia³. In questa prospettiva l'autonomia regionale avrebbe dovuto rappresentare, innanzi tutto, uno strumento per consentire ai siciliani quell'autogoverno che non avevano mai vissuto fino a quel momento. Il legame con lo Stato centrale avrebbe inoltre consentito di attivare meccanismi solidaristici grazie ai quali l'autogoverno dei siciliani si sarebbe potuto giovare anche di risorse provenienti da zone più ricche del Paese. Questo approccio risulta vincente nelle vicende politiche isolate dell'epoca, riuscendo così a prevalere sulle forti spinte indipendentistiche. Conviene qui concentrarsi sulla prima di queste due ragioni ispiratrici, traendo spunto, in particolare, dalle riflessioni di Francesco Restivo⁴.

La concezione dell'autonomia che quest'ultimo fece propria, rielaborandola, recupera alcuni temi già presenti nella cultura isolana. Nella *Relazione* al convegno di Acireale su *Autonomia siciliana e ordinamento regionale* il regionalismo è visto come uno strumento organizzativo in grado di aumentare il carattere democratico dello Stato, e ciò tramite la «partecipazione degli individui alla cosa pubblica» anche «in rapporto ad istituzioni che riflettano in modo più immediato gli interessi di ciascuno e la sua capacità di valutazione». In sintesi, il valore dell'articolazione territoriale e autonomistica del potere pubblico è letto da Restivo non tanto o non solo in chiave garantista, secondo l'impostazione che, nel medesimo torno di tempo, si riscontra anche in Assemblea costituente, ma soprattutto in ragione delle sue *virtù democratiche*. È questa, del resto, la strada che l'eminente politico siciliano indica con chiarezza anche alla sua terra: la antica situazione di *eteronomia* che a lungo ha caratterizzato l'Isola si è perpetuata, sia pure in forme differenti, nell'epoca dello Stato unitario, e ha determinato il fiorire dei movimenti indipendentisti. Ma, invece di cedere a queste pulsioni, è necessario prendere atto del disagio dal quale originano, e riformare – appunto, in senso autonomistico – lo Stato, riconoscendo, per le peculiarità accennate e le particolari esigenze di autogoverno alle medesime connesse, un carattere speciale alla autonomia siciliana. Molte delle soluzioni istituzionali proposte da Restivo in occasione del convegno di Acireale non saranno in effetti seguite nella redazione dello Statuto, né dall'Assemblea costituente. L'affermazione della stretta connessione tra autonomia e democrazia, tuttavia, rappresenta un seme non così comune nel dibattito del tempo, che solo dopo decenni avrebbe cominciato a dare i suoi frutti. Come si vedrà, è soprattutto questa, tra le cifre che caratterizzano la stagione in cui nasce l'autonomia speciale siciliana, che sarebbe necessario recuperare oggi, nel momento in cui ci si trova costretti dagli eventi a ridiscuterla e ripensarla.

³ Cfr. sull'argomento i contributi raccolti in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1998. Di Franco Restivo merita di essere segnalato soprattutto lo scritto *Autonomia siciliana e ordinamento regionale dello Stato*, relazione presentata al convegno della Democrazia cristiana svoltosi ad Acireale nel 1947, reperibile in S. Di Matteo, *Anni roventi. La Sicilia dal 1943 al 1947*, Palermo 1967, 319 ss., nonché, più di recente, in N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, II, Bologna, il Mulino, 1998, 405 ss.

⁴ Su cui, se si vuole, si veda S. Pajno, *Restivo Franco (Francesco)*, in E. Cortese, I. Birocchi, A. Mattone, M.N. Miletti (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (secc. XII-XX)*, II vol., Milano, Giuffrè, 2013, 1673 ss.

2.2. Il “lato oscuro” dello statuto: rivendicazionismo e autoreferenzialità

La “visione originaria” dell’autonomia siciliana, oltre che su *autogoverno* e *solidarietà*, si fonda però anche su un terzo pilastro: si tratta dell’idea, sovente ripetuta dalla retorica sicilianista, di una presunta natura “pattizia” dello Statuto di autonomia. In tale ottica, quest’ultimo sarebbe stato il frutto di un “accordo tra pari” intervenuto nelle relazioni tra Regione e Stato. Dal punto di vista giuridico si tratta di una tesi infondata, poiché l’ordinamento autonomistico precostituzionale è divenuto efficace «in virtù di atti di organi dello Stato»⁵. I tentativi di leggere le relazioni tra Stato e Regioni su un piano (giuridico) di “parità”, in modo tale da legittimare rivendicazioni di taglio “contrattualistico”, devono dunque essere respinti. Fanno parte di una mitologia “giuridico-politica” della quale faremmo bene a sbarazzarci⁶.

Quanto appena esposto, tuttavia, non deve condurre a sottovalutare l’importanza di un simile approccio ai fini della comprensione delle vicende isolate. Esso, infatti, ha comunque influenzato molto il modo in cui i siciliani interpretano la propria autonomia speciale. Essa sarebbe frutto di un *patto fondativo*, che ha perennemente obbligato lo Stato italiano a sostenere economicamente l’ordinamento siciliano, in virtù della sua arretratezza socio-economica, almeno in parte imputabile al primo. Per di più, nel contesto di questa mitologia, la partecipazione della Sicilia allo Stato unitario è non solo condizionata da un rapporto avente questa origine e queste caratteristiche, ma anche in gran parte limitata ad esso.

Il “terzo pilastro” della concezione originaria dell’autonomia è stato dunque, ed è tutt’ora, il terreno nel quale è cresciuta una lettura *rivendicativa* e *autoreferenziale* dell’autonomia speciale. Come si vedrà meglio più avanti, in ambiti vasti ed importanti l’autonomismo siciliano prende la forma di una istanza alla autoreferenzialità. Nella maggior parte dei casi non assume le vesti di una richiesta di margini di autogoverno, nell’ambito di un contesto di istituzioni e diritti comuni e condivisi, quanto piuttosto la aspirazione alla creazione di un mondo istituzionale parallelo rispetto a quello dell’ordinamento generale, nel quale possano essere gestite le risorse che dal medesimo si pretendono. A differenza di quella più sopra brevemente richiamata, *questa* è una eredità dell’esperienza originaria dello Statuto che merita di essere abbandonata. Viceversa, conviene recuperare, e approfondire, la concezione dell’autonomia speciale come strumento di autogoverno dei siciliani, come strumento per accrescere la democraticità dei processi decisionali che li riguardano, secondo l’insegnamento di Restivo, nell’ambito di un generale contesto di istituzioni,

⁵ Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 916, nt. 1. La Consulta regionale i cui lavori stanno all’origine dello Statuto autonomistico siciliano, peraltro, si inquadra nel contesto del regime altocommissariale instaurato per effetto del R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91, che, come è stato notato, non può neanche essere definito regime autonomistico, in quanto l’Alto commissario «era posto alle dipendenze del Capo del Governo» (così G. Tarli Barbieri, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello statuto siciliano*, in N. Antonietti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 1998, 197). La stessa Consulta regionale, del resto, venne istituita da un atto statale, ossia il D.Lgs.Lgt. 28 dicembre 1944, n. 416.

⁶ Una lettura in senso “pattizio” dei primissimi passi dell’autonomia siciliana è accennata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 545 del 1989, par. 2 del *Considerato in diritto*.

procedure, controlli e garanzie con le quali si è in un rapporto dialettico, senza cercare invece di chiamarsene fuori, come troppo spesso ha cercato di fare, talvolta con successo, la classe politica e le istituzioni isolane.

2.3. *La virtù difficile dell'autogoverno*

L'autogoverno da parte di una collettività, però, comporta l'esercizio di una virtù difficile come la virtù democratica, che implica scegliere da soli la propria strada ma pagare se si sbaglia. Il che richiede di imparare a camminare con le proprie gambe, e a scegliere dove andare. L'antropomorfismo di queste ultime immagini rischia però di nascondere il problema più grosso: un bambino diventa adulto tramite complessi processi di apprendimento e maturazione, di cui tutti abbiamo fatto esperienza nella vita. Come fa una collettività a diventare adulta? A diventare capace di camminare con le proprie gambe? Ad imparare a scegliere bene la propria strada? Anche in questo caso, come in quello del bambino, non ci sono alternative ad un lungo e difficile processo di apprendimento e maturazione, che conduca al consapevole utilizzo degli strumenti della rappresentanza, ed alla severa sanzione della responsabilità politica. Tutto ciò, però, ha bisogno di un solido sistema di istituzioni liberaldemocratiche. Consapevolezza dei propri diritti, anzi, a monte, capacità di tematizzare le proprie aspettative di vita libera e dignitosa come diritti anziché come concessioni e privilegi. Organi di informazione liberi e in competizione nel *free marketplace of ideas*. Un'etica civile diffusa che difenda le deboli istituzioni della democrazia dalla compromissione con logiche premoderne. Più in generale, è necessaria una fertile e sana sfera pubblica.

Non ci vuol molto per concludere che nessuna di queste condizioni esisteva nel momento in cui comincia l'autogoverno siciliano. Né, del resto, esse esistono oggi. La Sicilia era ed è ben lungi dall'aver compiuto quel difficile percorso di apprendimento e maturazione. L'esito è quello che tutti conosciamo.

Le politiche isolane, in questi decenni di autonomia, sono state realizzate mediante l'utilizzazione di ingenti quantità di risorse frutto di trasferimenti da parte di altri soggetti politici, o, comunque, non reperite dalla Regione siciliana mediante una propria autonomia impositiva, nonostante il tenore dell'art. 36 dello Statuto, ai sensi del quale al fabbisogno finanziario della Regione si dovrebbe provvedere (soprattutto) «*a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima*». Il nodo è essenziale, dal momento che la mancanza di una *reale* autonomia impositiva determina l'assenza di meccanismi volti a sanzionare la responsabilità politica connessa all'utilizzo delle risorse. Il cittadino siciliano paga allo Stato somme di denaro che però poi verranno utilizzate dalla Regione: l'ente che riscuote è diverso da quello che spende. In tal modo è difficile connettere una responsabilità politica alle scelte di quest'ultimo, perché sarà il primo ad addossarsi il compito (politicamente) sgradevole di reperire risorse mediante la leva fiscale. I governanti, in Sicilia, non hanno mai subito la sanzione della responsabilità politica in relazione al prelievo fiscale dal quale

provenivano le risorse da essi impiegate. La cesura tra prelievo e spesa ha fatto sì che il controllo democratico su quest'ultima sia stato molto meno severo di quanto avrebbe potuto e dovuto essere.

D'altra parte, il fatto di aver vissuto essenzialmente di una finanza derivata e non commisurata, nel suo complesso, all'entità della ricchezza prodotta nell'Isola, ha determinato una seconda conseguenza negativa, questa volta *ex parte populi*: il corpo elettorale siciliano non ha pagato per i propri errori. Anche in questo caso si tratta di un aspetto essenziale. Non si matura se non si è esposti al rischio di subire in pieno le conseguenze negative delle proprie scelte.

Questa tendenza, ormai strutturata nella classe politica e nella società siciliana, deve essere invertita. L'obiettivo deve essere esattamente l'opposto di quello nel passato sovente brandito dalla classe politica isolana, che considerava una vittoria politica di primaria importanza la permanenza nel c.d. "Obiettivo 1" dell'Europa: è necessario imparare a camminare sulle proprie gambe. E per far questo, è necessario imparare la difficile virtù dell'autogoverno.

3. La deludente esperienza dell'autonomia

3.1. L'inattuazione – o la scorretta attuazione – delle disposizioni tributarie, e il rifiuto della responsabilità fiscale

Come si accennava più sopra, la concezione originaria dello Statuto speciale come strumento di autogoverno aveva in effetti portato ad un assetto delle norme statutarie concernenti gli aspetti tributari in grado di favorire l'innescarsi di processi di responsabilità fiscale. L'art. 36, primo comma, dello Statuto, già richiamato, stabiliva (e stabilisce tutt'ora) che «*al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione, e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima*», restando riservate allo Stato soltanto le entrate derivanti dai tributi sulla produzione e sui tabacchi e il lotto (art. 36, comma secondo). Queste disposizioni immaginano che la Regione sia chiamata a finanziare le proprie funzioni tramite un sistema imperniato su un prelievo diretto, del quale evidentemente è destinata anche a portare la responsabilità politica. Dalla lettura delle norme statutarie, invece, l'ipotesi della finanza di trasferimento risulta tendenzialmente esclusa. A regime, l'unico trasferimento dotato di una certa stabilità avrebbe dovuto essere quello del fondo di solidarietà nazionale di cui al successivo art. 38, il cui ammontare avrebbe dovuto essere rimodulato con cadenza quinquennale, e comunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, senza alcun vincolo costituzionale sulla sua consistenza quantitativa⁷.

È noto che la storia della finanza regionale ha smentito queste aspettative. Le norme di attuazione adottate al riguardo hanno infatti completamente tradito la *ratio* ispiratrice dell'art. 36 dello Statuto. Sul punto rileva soprattutto l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*), ai sensi del quale «*spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate,*

⁷ Cfr. la sent. n. 87 del 1987 e la sent. n. 369 del 1992.

ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificata nelle leggi medesime», fermo restando che «nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione» (così il successivo art. 4).

Questa disposizione, come è risaputo, non ha dato buona prova di se stessa, poiché ha causato un consistente contenzioso costituzionale, concernente la effettiva individuazione delle entrate tributarie da ritenersi «riscosse» nel territorio siciliano⁸, nonché le condizioni per attivare la riserva allo Stato delle «nuove entrate tributarie»⁹. Quel che rileva di più in questa sede, tuttavia, è che essa ha ribaltato, nella prassi, l'assetto che era stato immaginato in sede statutaria. Anche la Corte costituzionale lo ha riconosciuto esplicitamente, in più di una occasione. La sent. n. 111 del 1999, infatti, da un lato evidenzia che *«il testo dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana lascia trasparire una originaria concezione dell'ordinamento finanziario ispirata ad una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale», in virtù della quale dovrebbe vigere «un sistema in cui il potere di disporre il prelievo tributario si esercita, quanto allo Stato, in un' "area" di materia imponibile ad esso riservata, e quanto alla regione in tutta la restante area o per tutte le restanti possibili materie imponibili, in base a scelte autonome della regione stessa: la quale, peraltro, dovrebbe provvedere con i propri mezzi al fabbisogno finanziario connesso alle sue funzioni, salvo il trasferimento da parte dello Stato del fondo di "solidarietà nazionale", previsto dall'art. 38 dello stesso statuto, tendente a "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto alla media nazionale"»*. Dall'altro però riconosce che, *«come è ben noto, questo disegno abbozzato o prospettato nello statuto – mai coordinato in seguito con la*

⁸ Sul punto cfr. la sent. n. 116 del 2010, la quale, riprendendo la giurisprudenza più risalente (sentt. nn. 71, 81 e 116 del 1973), ha affermato che l'intendimento delle norme di attuazione citate nel testo «non è quella di fissare un criterio di riparto dei tributi tra Stato e Regione basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta, prevalente ed alternativo rispetto al criterio basato sul luogo di riscossione (...)», ma «solo quella di tenere ferma la spettanza alla Regione di tributi "affluiti" ad uffici finanziari situati fuori dalla Sicilia, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari situati nella Regione ad uffici situati all'esterno di essa; e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, bensì solo per contingenti esigenze "amministrative" (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari». Viceversa, le sentt. nn. 111 e 138 del 1999, e 306 del 2004, avevano affermato il diverso principio secondo il quale le norme di attuazione tenderebbero «ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria». Da qui la diversa conclusione della spettanza regionale del gettito dell'imposta anche quando la riscossione avviene al di fuori del territorio isolano, ma con riferimento ad un evento produttivo dell'obbligazione tributaria che si verifica al suo interno. In tema si veda S. Di Gregorio, *I criteri di riparto tra Stato e Regione del gettito dei tributi erariali. Le problematiche ed il contenzioso costituzionale*, in www.ars.sicilia.it; G. Verde, *Finanza e patrimonio*, in A. Ruggeri, G., Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, Giappichelli, 2012, 365 ss.

⁹ Al riguardo si rinvia di nuovo a G. Verde, *Finanza e patrimonio*, cit.

Costituzione – non si è sviluppato nell’ordinamento», poiché «le norme di attuazione hanno delineato un assetto ben diverso»¹⁰.

In sintesi, l’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, disponendo il finanziamento delle funzioni regionali tramite le somme riscosse per effetto di tributi statali, purché riferibili al territorio siciliano, ha contribuito a configurare il sistema di finanza regionale come un sistema di finanza essenzialmente derivata, relegando sullo sfondo, quale ipotesi marginale, quella che nell’art. 36 dello Statuto appariva come principale: ossia il finanziamento delle funzioni tramite l’esercizio dell’autonomia impositiva. In tal modo uno dei principali strumenti dell’autogoverno democratico di qualunque collettività che voglia essere realmente *autonoma* – ossia quello della adozione delle scelte concernenti il reperimento delle risorse – viene completamente meno.

Sulle ragioni di questo “tradimento” dello spirito statutario ci sarebbe molto da interrogarsi, e questa non è, evidentemente, la sede adatta. Non può non risultare significativo, ad ogni modo, la circostanza secondo la quale il “tradimento” è stato perpetrato tramite le norme di attuazione: il che vuol dire che non si ha a che fare semplicemente con una aggressione centralista operata dallo Stato in danno della Regione, ma con un *pactum sceleris* consumato in commissione paritetica, in virtù del quale lo Stato avrebbe continuato a mantenere il pieno controllo della leva fiscale anche in Sicilia, e la Regione avrebbe evitato di assumersi la responsabilità politica del prelievo fiscale il cui gettito, però, avrebbe potuto utilizzare quasi integralmente¹¹.

In tutto ciò non può non vedersi una significativa colpa della classe politica siciliana. La scelta di adeguarsi a questo tipo di logica, di evitare di rivendicare quella autonomia impositiva che lo Statuto consegnava alla Regione, è stata certamente conveniente per gli interessi egoistici del ceto politico che ha governato l’Isola per decenni, poiché è molto comodo spendere ingenti risorse pubbliche senza accollarsi la responsabilità politica del loro reperimento tramite gli strumenti del prelievo tributario. Si è trattato, però, di una scelta senz’altro perdente se vista dalla prospettiva degli interessi di lungo periodo della comunità dei siciliani, poiché in questo modo si è rinunciato alla principale delle leve dell’autogoverno, e a quello strumento che più di ogni altro avrebbe potuto far crescere il senso di responsabilità nella gestione della cosa pubblica e la consapevolezza nello svolgimento dei processi di partecipazione democratica alla adozione delle deliberazioni collettive.

3.2. L’utilizzazione della competenza legislativa statutaria

Una analisi dell’esperienza dell’autonomismo siciliano non può fare a meno di concentrarsi anche sull’esercizio della funzione legislativa. Il tema è evidentemente complesso, e meriterebbe uno studio più approfondito di quello che è consentito dedicargli in queste note.

¹⁰ Cfr. anche la sent. n. 138 del 1999 e la sent. n. 116 del 2010.

¹¹ Se si tiene conto del fatto che il contributo di solidarietà di cui all’art. 38 dello Statuto è stato attribuito per un lungo periodo (1961-1988) in ragione di una (alta) percentuale delle imposte di fabbricazione riscosse nelle tesorerie dell’Isola, ci si rende conto che, per lungo tempo, la parte del gettito del prelievo fiscale di cui ha potuto disporre la Regione è stata davvero ingente. Sulle modalità di quantificazione, nel corso del tempo, del contributo di solidarietà cfr. ancora G. Verde, *Finanza e patrimonio*, cit., 373 ss.

Al riguardo è innanzi tutto necessario evidenziare come la Regione siciliana abbia a lungo percepito la propria potestà normativa esclusiva come un “corpo” del tutto separato dall’ordinamento generale, nel quale essa avrebbe potuto autodeterminarsi cercando di prescindere il più possibile da sollecitazioni o vincoli che provengano dall’ordinamento generale. Tale approccio è del tutto evidente nel modo in cui le istituzioni isolate ritengono debbano “funzionare” i limiti a tale potestà esclusiva, ossia le norme di grande riforma economico-sociale poste in essere dallo Stato.

Tali norme di grande riforma, infatti, si limiterebbero ad “obbligare” la Regione siciliana ad adeguare il proprio ordinamento, non riuscendo però ad operare “per forza propria”, abrogando le leggi regionali previgenti in contrasto con esse. Tale impostazione – che, come è del tutto evidente, consegna alle istituzioni regionali le “chiavi” dei loro rapporti con l’ordinamento centrale – è stata sconfessata dalla Corte costituzionale. Nonostante ciò, Presidente ed Assemblea regionale sono stati a lungo aggrappati ad essa. Come è stato osservato, quella accennata è «una tesi criticabile (...) perché in essa si concretizza un’idea di specialità distorta, che non produce alcun beneficio per la comunità regionale, in quanto l’unico effetto che essa determina è quello di impedire che la società siciliana e le istituzioni regionali siano partecipi dei processi di modernizzazione già presenti nell’ordinamento»¹².

È peraltro opportuno sottolineare come la potestà esclusiva solitamente non sia utilizzata dalla Regione per perseguire politiche magari “aggressive”, ma comunque guidate da un disegno, come avveniva, invece, nei primissimi anni dell’esperienza siciliana. La legislazione siciliana è stata, infatti, soprattutto una legislazione di spesa in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati. Significativa, al riguardo, è la “tradizione legislativa” concernente il personale dell’amministrazione regionale. Sul punto è stato notato che «la razionalizzazione dell’organizzazione e dell’attività amministrativa consente di realizzare le aspirazioni di un corpo burocratico la cui carriera dipende *storicamente* dalla promozione legislativamente disposta». La conseguenza degli interventi normativi in materia è stata dunque, nel corso del tempo, quella di esitare «continue promozioni sul campo che hanno impedito di ripensare autenticamente il ruolo che la dirigenza regionale deve assolvere ed hanno impedito alle nuove generazioni di poter spendere la propria professionalità nell’amministrazione regionale»¹³.

3.3. La Regione siciliana davanti alla Corte costituzionale

Un ulteriore strumento per valutare il modo in cui la classe politica siciliana interpreta la propria autonomia è quello di cercare di capire come la prima ritiene di dover difendere la seconda davanti

¹² G. Verde, *Considerazioni conclusive*, in G. Verde, G. Scala, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 2005, 270.

¹³ Così G. Verde, *La legislazione regionale siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. Verde, G. Scala, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, cit., 19-20.

alla Corte costituzionale. A quali aspetti delle proprie attribuzioni costituzionali la Regione siciliana tiene maggiormente? Che doglianze propone ai giudici di Palazzo della Consulta?

A fronte delle competenze normative ed amministrative che la Regione vanta, formalmente numerose e vertenti su materie non poco importanti, negli ultimi anni essa non è stata solita impugnare davanti la Corte costituzionale leggi statali a tutela di tali competenze. I profili di effettivo esercizio delle funzioni normative non sono sembrati evidentemente di grande interesse. Viceversa, il settore del contenzioso costituzionale nel quale la Regione siciliana è stata costantemente presente nella veste di ricorrente è quello del giudizio in via principale e del conflitto di attribuzioni concernenti (rispettivamente) atti di rango legislativo e atti amministrativi ritenuti lesivi in quanto asseritamente invasivi delle prerogative finanziarie e specificamente tributarie. In altri termini, la Regione ha ritenuto di ricorrere alla Corte costituzionale soprattutto per rivendicare la attribuzione di risorse che, secondo la propria prospettazione, lo Stato avrebbe dovuto trasferirle. Anche la valutazione di quei ricorsi che non rivendicano la lesione di competenze o attribuzioni direttamente legate ai profili finanziari e tributari, del resto, sovente non consegna l'immagine di una classe politica attenta all'esercizio delle funzioni e alla cura concreta di interessi per il tramite di queste ultime. Sembra piuttosto che alle istituzioni regionali sia stato a cuore soprattutto che venissero rispettate le prerogative statutarie dei propri organi politici. Come si vede, le risorse della giustizia costituzionale sono state considerate soprattutto quali strumenti utili a garantire la permanenza del flusso di denaro che spetta in base alle disposizioni statutarie ed alle norme di attuazione alla Regione siciliana, e possibilmente ad aumentarlo; e a presidiare il fortino di privilegi degli organi regionali, in modo tale da escludere il più possibile le influenze dell'ordinamento generale¹⁴.

3.4. Specialità come separatezza: costruire argini

3.4.1. Le norme di attuazione

Come si accennava più sopra, l'esperienza dell'autonomia speciale siciliana è stata spesso quella della aspirazione alla autoreferenzialità. Chi ha un po' di dimestichezza con le vicende isolate non faticherà a ritrovarsi in questa affermazione. Può però essere utile proporre qualche esempio.

Il primo non può non riguardare il modo in cui sono state utilizzate le norme di attuazione. Questo tipo di fonte del diritto rappresenta senza dubbio il caso in cui trova la sua maggiore concretizzazione la concezione della specialità come "rapporto singolo" con lo Stato: la Regione speciale pensa la propria condizione di autonomia non come inserita in un sistema di autonomie

¹⁴ Per una indagine più approfondita sul punto, limitatamente però al periodo 2001-2011, devo rinviare a S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 519 ss. Negli ultimi anni, ad ogni modo, appaiono decisamente confermate le tendenze accennate nel testo: la Regione siciliana ricorre essenzialmente per far valere asserite lesioni delle proprie attribuzioni costituzionali da cui derivino minori risorse economiche, o comunque per chiedere tutela della propria autonomia finanziaria. Si vedano, al riguardo, i ricorsi nn. 51 del 2011, 15, 39, 85 e 170 del 2012, 97 del 2013, 17, 50, 66 e 80 del 2014.

territoriali e di rapporti tra territori autonomi e Stato centrale, ma come una condizione di privilegio speciale, da garantire anche nella sua *differenza* rispetto alle condizioni delle altre Regioni.

Le autonomie speciali hanno tenuto molto al *loro* rapporto singolo con lo Stato. Si tratta, però, di un istituto che sovente ha rappresentato un *boomerang*, almeno per le Regioni speciali politicamente “meno attive” come la Sicilia o la Sardegna. Il rilievo non è per nulla originale: le Commissioni paritetiche sovente non hanno funzionato adeguatamente e dunque i trasferimenti in favore delle Regioni isolate hanno sempre dovuto inseguire con molta fatica quelli compiuti con gli strumenti normativi ordinari a beneficio delle altre Regioni, nonché, sovente, quelli compiuti in favore delle altre Regioni ad autonomia particolare. Una analisi comparativa delle norme di attuazione adottate per gli ordinamenti speciali negli ultimi anni conferma queste sconcertanti conclusioni. Nella Regione Trentino-Alto Adige si è riusciti ad utilizzare al massimo lo strumento “bilaterale” al fine di governare “in proprio” pressoché tutti gli aspetti della cura di interessi concreti, soprattutto al livello delle due Province autonome. Anche in Friuli-Venezia Giulia ed in Valle d’Aosta le norme di attuazione rappresentano un potente strumento per conquistare settori all’autogoverno. La stessa Regione Sardegna, certamente più vicina all’Isola maggiore di quanto non lo sia alle altre Speciali, è però riuscita a far approvare le importanti norme di attuazione concernenti il c.d. “federalismo amministrativo”, innescando un trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali in gran parte modellato sul d.lgs. n. 112 del 1998, nonché altre concernenti un settore strategico come quello del trasporto pubblico locale. Per quel che riguarda la Sicilia, invece, ad esempio, nel periodo 2001-2014, le norme più significative contenute nei decreti di attuazione sono quelli concernenti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato e quello riguardante il trasferimento di quote di competenza fiscale dello Stato in base all’art. 37 dello Statuto, con la contestuale previsione del “simmetrico” trasferimento alla Regione di funzioni, peraltro ancora non avvenuto. Per il resto, si tratta spesso di norme di piccolo cabotaggio, tra le quali devono essere incluse quelle concernenti la partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei ministri. Come si vede, anche lo strumento delle norme di attuazione è stato utilizzato soprattutto come un mezzo per assicurarsi risorse economiche, e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici. L’autogoverno tramite la concreta cura di interessi pubblici, tramite la gestione di funzioni amministrative, invece, è restato nel complesso in secondo piano¹⁵.

3.4.2. *Le vicende del controllo di costituzionalità della legislazione siciliana*

In secondo luogo, è opportuno soffermarsi sulle vicende del controllo di costituzionalità. Come è noto, fino ad ora l’impugnazione delle leggi siciliane non è stata affidata, come per tutte le altre Regioni, al Governo, ma al Commissario dello Stato per la Regione siciliana, il quale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri,

¹⁵ Anche in questo caso, per uno studio più approfondito (che giunge sino al 2011) rinvio a S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., part. 523 ss.

sentito il Consiglio dei ministri), esercitava comunque «un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale»¹⁶ dotato di una certa autonomia¹⁷. Si trattava di un soggetto, dunque, a pieno titolo inserito nel circuito istituzionale regionale, e che dialogava “alla pari” con l’Assemblea regionale ed il Presidente, pur non avendo analoga legittimazione. È quindi credibile l’ipotesi secondo la quale le decisioni concernenti le impugnazioni delle leggi siciliane non venissero adottate in base alle considerazioni che valevano per tutte le altre Regioni, comprese quelle speciali, ma sulla base di considerazioni che affondavano le proprie radici nelle relazioni tra le istituzioni locali. Quantomeno, è credibile che le cose potessero funzionare anche in questo modo.

Le vicende del giudizio di costituzionalità rilevano in questa sede anche da un altro punto di vista. Per effetto di noti meccanismi procedurali, che non è possibile ripercorrere in questa sede, i ricorsi proposti dal Commissario dello Stato erano molto spesso destinati a non essere mai giudicati dalla Corte. Il Presidente della Regione, infatti, procedeva sovente alla c.d. “promulgazione parziale” della legge impugnata, omettendo le parti sottoposte al giudizio della Corte, la quale, per tale ragione, dichiarava la cessazione nella materia del contendere, facendo il tal modo terminare il processo. L’esito era paradossale. Il controllo di costituzionalità veniva attivato se e quando il Commissario dello Stato era spinto a farlo dai rapporti “endoregionali”. Il giudizio, però, poteva essere evitato dal Presidente della Regione non facendo entrare in vigore le norme contestate. Le vicende del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane, dunque, molto spesso si risolvevano prescindendo dall’intervento dei giudici di Palazzo della Consulta¹⁸.

Quanto appena evidenziato spiegava anche l’atteggiamento adottato dall’Assemblea regionale siciliana nei confronti del problema in questione. Dopo la riforma costituzionale del 2001 si pose il problema se il Commissario dello Stato ed il relativo regime del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane dovesse considerarsi venuto meno a beneficio del regime ordinario, per effetto della clausola di maggior favore contenuta nell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. L’Assemblea regionale approvò un ordine del giorno con il quale affermava la perdurante vigenza del sistema di controllo “amicale” imperniato sulla figura del Commissario dello Stato. Purtroppo la Corte costituzionale, con la sent. n. 314 del 2003, accolse tale tesi, anche se in base ad un ragionamento giuridico fortemente contestato dagli studiosi di diritto costituzionale¹⁹, e in definitiva imperniato

¹⁶ Sent. n. 314 del 2003, par. 3.2 del *Considerato in diritto*).

¹⁷ Per una approfondita ricostruzione della figura giuridica del Commissario dello Stato, sia in relazione ai profili strutturali che a quelli funzionali, cfr. G. Scala, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Sicilia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. Verde, G. Scala, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, cit., 119 ss., part. 137 ss.

¹⁸ Per di più, come è stato notato anche di recente, spesso la preventivabile l’impugnazione da parte del Commissario con conseguente mancata promulgazione da parte del Presidente della Regione, rappresentava una occasione, per chi intendeva far politica in un certo modo, di accreditarsi come “difensore” di determinati interessi o privilegi, senza che poi da tale iniziativa derivasse alcun effetto concreto, visto che le norme che subivano questo “trattamento” erano destinate a non entrare mai in vigore: così G. Armao, *Un supplemento di responsabilità per l’autonomia*, in www.armao.eu.

¹⁹ Cfr. ad es. E. Rossi, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, 3032 ss.; G. Scala, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Sicilia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 183 ss.

sull'idea secondo la quale i due sistemi di controllo di costituzionalità delle leggi (quello del vigente art. 127 Cost., e quello siciliano) dovevano considerarsi "eccentrici", tanto differenti l'uno rispetto all'altro da non essere confrontabili: ciò che renderebbe impossibile l'applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Il tema del controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane, tuttavia, è di recente stato oggetto di importanti sviluppi. Come è noto la Corte costituzionale ha infatti portato a termine una decisa revisione della propria giurisprudenza sul punto con la sent. n. 255 del 2014, determinando il "travolgimento" del Commissario dello Stato per la Regione siciliana e dello "specialissimo" sistema di controllo di costituzionalità delle leggi sul medesimo imperniato, che, come si è visto, è caratterizzato da tante storture.

Con l'ord. n. 114 del 2014 la Corte costituzionale, in occasione di una impugnativa proposta dal Commissario dello Stato in relazione ad una delibera legislativa dell'ARS, ha ritenuto di dovere sospendere il giudizio dinanzi a se stessa e procedere alla autoremissione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953, nel testo risultante a seguito della legge n. 131 del 2003 (c.d. "Legge La Loggia"), ai sensi del quale «*ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione*» (corsivo aggiunto). Ciò in quanto tale disposizione legislativa, ribadendo la perdurante vigenza dello speciale controllo di costituzionalità per la Regione siciliana, contrasterebbe con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dal quale sarebbe invece deducibile l'estensione dell'ordinario controllo di costituzionalità delle leggi regionali, di tipo successivo, anche per le Regioni speciali, in quanto di maggior favore rispetto al controllo attualmente utilizzato, da ritenere invece di tipo preventivo.

La citata sent. n. 255 del 2014, come era ampiamente prevedibile, ha accolto tale questione di legittimità costituzionale, compiendo un esplicito *overruling* rispetto alla sent. n. 314. L'argomento su cui fa perno la decisione è quello secondo il quale ciò che «residuava del sistema di controllo sulle leggi delineato dallo statuto speciale» a seguito delle numerose decisioni della Corte costituzionale che lo hanno via via rimodulato, «era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dalla previsione del Commissario dello Stato per la Regione siciliana quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione qualora entro venti giorni non fosse intervenuta decisione di questa Corte». Ebbene, tale carattere preventivo del giudizio di legittimità costituzionale quanto alla sua *genesì*, secondo i giudici di Palazzo della Consulta lo connota in senso irrimediabilmente peggiore rispetto a quello dell'art. 127 Cost. con riguardo alle ragioni dell'autonomia²⁰. Per questa ragione, a mente della sent. n. 255

²⁰ Già nell'ordinanza di rimessione, del resto, si affermava *chiaramente ed espressamente*, un principio di diritto contrastante con quanto sostenuto nella sent. n. 314 del 2003: secondo i giudici di Palazzo della Consulta, infatti, «*appare necessario, per effetto del ricordato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, estendere anche alla Regione*

l'applicazione della clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 non può che condurre alla "estensione" alle leggi regionali siciliane del regime di controllo di costituzionalità in via principale introdotto da questo atto normativo per le Regioni ordinarie.

La decisione della Corte costituzionale non può che essere apprezzata, e non solo perché l'argomentazione della sentenza n. 314 del 2003 lasciava a desiderare da più di un punto di vista. Essa rappresenta, infatti, un piccolo ma decisivo contributo per un esercizio più responsabile dell'autonomia legislativa da parte della Regione siciliana²¹.

3.4.3. Un giudice amministrativo speciale per la Sicilia

Considerazioni in parte analoghe è necessario svolgere in relazione al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGA). Si tratta dell'organo giurisdizionale al quale, come è noto, è possibile proporre appello contro le decisioni del Tribunale amministrativo regionale (TAR).

Secondo le disposizioni statutarie il CGA sarebbe dovuto essere una sezione specializzata del Consiglio di Stato per gli «affari concernenti la Regione» (art. 23). Nella normativa subcostituzionale dettata mediante i decreti di attuazione e anche nella prassi esso ha invece presentato forti caratteri di separatezza. Il rischio che da questa situazione deriva è che anche in relazione all'operato dell'organo di giustizia amministrativa l'ordinamento siciliano viva forti caratteri di autoreferenzialità, potenzialmente in grado di approfondire il distacco con le dinamiche che caratterizzano il resto dell'ordinamento. La circostanza è estremamente significativa, da due punti di vista.

Innanzitutto, perché le norme di attuazione dello Statuto prevedono che il Presidente della Regione siciliana (spesso parte dei giudizi in questione) può nominare alcuni membri del Consiglio di giustizia amministrativa. E tale prerogativa è stata difesa con vigore dal Presidente regionale dinanzi alla Corte costituzionale. La previgente versione di queste norme (contenuta nel d.lgs. n. 654 del 1948²²) era stata fortemente contestata dalla dottrina, ed anche la giurisprudenza, costituzionale e comune, aveva assestato loro più di un colpo, a causa di palesi violazioni dei principi di imparzialità e indipendenza del giudice dipendenti talvolta dalle stesse disposizioni, talaltra da loro particolari interpretazioni o applicazioni nella prassi²³. Anche la attuale versione

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", verrebbe a configurare 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)».

²¹ G. Armao, *Un supplemento di responsabilità per l'autonomia*, cit.

²² Poi modificata con il d.P.R. n. 204 del 1978.

²³ Devono essere menzionate, in particolare, la sent. n. 25 del 1976 della Corte costituzionale, che ha ritenuto costituzionalmente illegittima la norma che consentiva la «riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale», per violazione degli artt. 100, 101 e 108 Cost., e del principio di imparzialità del giudice; la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la quale si è precisato che la nomina del successore di ciascuno dei membri "laici" deve avvenire prima della scadenza del suo mandato, poiché altrimenti «il

delle norme di attuazione, dettate ad opera del d.lgs. n. 373 del 2003, mantiene la composizione mista dell'organo, prevedendo la nomina di due membri della sezione giurisdizionale da parte della Regione, anche se si è prevista «una disciplina più rigorosa riguardo ai requisiti dei componenti laici, ed al regime dell'incompatibilità»²⁴.

Come è stato efficacemente messo in luce, la composizione “mista” della sezione giurisdizionale del CGA, anche nella sua attuale versione, viola una importante disposizione costituzionale, ossia l'art. 111 Cost. ed i principi del “giusto processo” in essa contenuti. Ciò in quanto, almeno nei giudizi in cui è parte la Regione, il principio di terzietà ed imparzialità del giudice è evidentemente vulnerato²⁵. Non si può non condividere, infatti, il rilievo secondo il quale «i componenti laici sono individuati, scelti, voluti, dal Presidente della Regione»: nei suddetti giudizi, dunque, essi «sono scelti da una delle parti»²⁶.

Il regime di “separatezza e specialità” della giustizia amministrativa siciliana ha avuto anche un secondo effetto negativo, non meno importante del primo, anche se ben più difficile da stimare nella sua portata. L'esistenza di un giudice (in buona parte) separato determina la possibilità che si formi una giurisprudenza, e dunque di un diritto vivente a tratti discordante. Con la conseguenza che il regime giuridico che caratterizza le relazioni tra cittadino e amministrazione può essere diverso in Sicilia rispetto a quello di tutto il resto d'Italia. È evidente, tuttavia, che il tema meriterebbe una approfondita indagine sulla giurisprudenza di questo giudice, al fine di metterla a confronto con quella del Consiglio di Stato, che qui non è possibile nemmeno accennare.

Nonostante tutte queste ragioni la Corte, fino ad oggi, ha però avallato questo peculiare regime di “separatezza e specialità”. Quando è stata chiamata a giudicare della sua compatibilità con lo Statuto speciale ha infatti ritenuto di orientarsi in senso positivo. Con la sent. n. 316 del 2004 la Corte ha affermato che il menzionato art. 23 dello Statuto siciliano, lasciando impregiudicate le decisioni concernenti le modalità organizzative dell'organo, legittimasse la scelta operata mediante

componente il cui incarico sia scaduto e che però venga indefinitamente mantenuto nella funzione verrebbe a trovarsi in una situazione di mancanza di indipendenza non diversa da quella consentita dalla norma di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale» (Cassazione civile, SSUU, 12 luglio 2002, n. 10167); ancora, il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 1 del 2003, il quale ha escluso che i limiti alle attività extraistituzionali dei membri “laici” fossero circoscritti all'impedimento ad esercitare la professione davanti alle giurisdizioni amministrative, comprendendo viceversa tutti gli altri vincoli propri dei magistrati amministrativi. Il quesito originava da una certa ambiguità delle disposizioni di attuazione, e aveva un rilievo pratico di non poco conto, posto che non era raro il caso di membri del CGA che assumevano incarichi di consulenza presso pubbliche amministrazioni, o che addirittura esercitavano la professione dinanzi a magistrature diverse da quelle amministrative. Queste vicende sono state di efficacemente ripercorse da S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, Giuffrè, 2009, 9 ss.

²⁴ S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia*, cit., 26.

²⁵ Così S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia*, cit., 34, nonché 127 ss.

²⁶ S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia*, cit., 130-131. Non pare invece condivisibile l'estensione, ivi reperibile, della medesima considerazione ai giudizi nei quali sono parte Province e Comuni. È difficilmente contestabile, infatti, non solo la alterità istituzionale di questi enti rispetto alla Regione – che permane anche ove non si ritenga che i medesimi partecipino del “pluralismo istituzionale paritario” instaurato, per gli enti territoriali, nell'ambito delle Regioni ordinarie dalla legge cost. n. 3 del 2001 – ma anche la forte dialettica che sovente contraddistingue le loro relazioni con l'ente-Regione.

le norme di attuazione. Questa decisione è criticabile non solo perché determina il permanere di un sistema fortemente criticabile per le ragioni viste più sopra, ma anche (e soprattutto) perché la tesi del contrasto delle norme di attuazione che prevedono la composizione “mista” del CGA, e la nomina di alcuni suoi componenti da parte della Regioni con le disposizioni statutarie aveva ottime carte da giocare. Essendo il CGA configurato dallo Statuto quale “*sezione specializzata per territorio*” del Consiglio di Stato, esso dovrebbe infatti essere caratterizzato dalla medesima composizione di quest’ultimo. Non dovrebbe essere consentito alle disposizioni di attuazione, dunque, prevedere una *composizione speciale* dell’organo includente membri nominati in sede regionale. Il modello in cui le previsioni normative in discussione si inseriscono, infatti, è presente nel tessuto statutario, ma per un organo diverso dal CGA, ossia per l’Alta Corte per la Regione siciliana. In quel caso, infatti, lo Statuto immagina non già una “sezione” territorialmente competente della Corte costituzionale (del resto, come è noto, non ancora esistente nel momento in cui questo atto normativo entra in vigore), bensì un organo “omologo” a quest’ultima, ma da essa distinto (e per questa ragione, come ben risaputo, non ritenuto compatibile con l’assetto del controllo di costituzionalità delineato dalla Costituzione del 1947). Essendo stata scelta per la giustizia amministrativa la *diversa* strada della “sezione specializzata per territorio” dell’organo giurisdizionale centrale, del mero “decentramento”²⁷, l’opzione fatta propria dalle disposizioni di attuazione non pare compatibile con le possibilità costituzionalmente assegnate a questa fonte. Non resta che sperare che la Corte costituzionale muti la sua giurisprudenza, o che, in sede di riforma dello Statuto speciale ci si renda conto della portata negativa per i siciliani di questo privilegio garantito agli organi politici della Regione. Ma purtroppo né l’una né l’altra ipotesi sembrano alle porte.

4. La riforma costituzionale del 2001

Se questo è, in rapida sintesi, il bilancio che è possibile tracciare dell’esperienza della specialità siciliana, occorre però chiedersi come interagisce con tale esperienza la riforma costituzionale del 2001.

Come è noto, fino quel momento, il nostro diritto costituzionale era imperniato su un riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni caratterizzato dalla attribuzione a queste ultime della competenza a dettare norme legislative in una serie di materie, nel rispetto di principi fondamentali posti da leggi statali, nonché su una clausola di residualità (implicita, in quanto desumibile dal combinato disposto degli artt. 70 e 117 Cost.) operante a beneficio dello Stato. Il riparto per materie sul versante della funzione legislativa veniva replicato, su quello della funzione amministrativa, mediante la adozione del c.d. “principio del parallelismo”: là dove lo Stato disponeva di competenze legislative, nei medesimi ambiti era dotato anche di competenze amministrative. La clausola di “chiusura” del sistema di riparto per materie era quella dell’interesse nazionale. Tramite

²⁷ Così S. Raimondi, *L’ordinamento della giustizia amministrativa*, cit., cap. II, par. 1.

un percorso sin troppo noto per dover essere qui richiamato, la giurisprudenza costituzionale aveva inoltre “trasformato” questa clausola da limite soltanto politico, da far valere con strumenti politici, a limite giuridico, suscettibile di essere sanzionato dagli stessi giudici di Palazzo della Consulta. Si estese dunque il limite di legittimità dell’interesse nazionale a tutti i campi materiali di competenza regionale, facendo valere quale principio giuridico la *preminenza politica* dello Stato rispetto alle Regioni, la *supremazia* dell’indirizzo politico dello Stato rispetto a quello che si produce nell’ambito delle istituzioni regionali (e ancor di più locali). Certo, non era una preminenza «generale e indiscriminata», dovendosi viceversa incanalare nei percorsi predefiniti dalla Costituzione ed essere funzionalizzata a garantire «il rispetto di taluni beni essenziali, di preminente utilità per la comunità nazionale»²⁸, utilizzando per di più, per quanto possibile, strumenti collaborativi. Purtuttavia quello tra indirizzo politico statale e indirizzo politico regionale rimaneva un rapporto di preminenza-subordinazione, tale per cui il primo può qualificare determinati fenomeni quali di interesse nazionale e esercitare in relazione ai medesimi le funzioni legislative e amministrative.

La riforma del 2001 punta con decisione ad abbandonare questo modello di relazioni tra Stato e autonomie territoriali. Scompare la clausola dell’interesse nazionale, circostanza prontamente valorizzata dalla Corte costituzionale, la quale nota che «*nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale*»²⁹. In sostituzione, le nuove norme costituzionali propongono, per il riparto delle funzioni amministrative, il principio di sussidiarietà, che, come è noto, fonda la preferenza, nella allocazione di tali funzioni, per il livello di governo meno comprensivo, prevedendo che queste ultime possano essere affidate agli enti più comprensivi solo «*per assicurarne l’esercizio unitario*», quando ciò sia richiesto dai «*principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» (art. 118, primo comma, Cost.). Per il riparto della funzione legislativa, invece, si rovescia la logica del precedente sistema, individuando tassativamente i titoli di intervento del legislatore statale e prevedendo, all’art. 117, quarto comma, Cost., una clausola di residualità della competenza legislativa regionale. Anche da questo punto di vista, dunque, alla “preminenza politica” dello Stato pare sostituirsi una tendenziale pariordinazione dei legislatori, accompagnata da un *favor* nei confronti di quelli regionali.

Come è ormai possibile affermare senza timore di essere smentiti, il disegno riformatore del 2001 non ha mai trovato una soddisfacente attuazione nell’esperienza concreta del nostro ordinamento, ed anzi viene, ad oggi messo in discussione in alcuni suoi punti qualificanti. Per comprendere però appieno la carica di innovazione radicale di cui le disposizioni introdotte nel 2001 erano (potenzialmente) portatrici è necessario riflettere sulla logica profonda del principio di

²⁸ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti Stato-Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 85 ss.

²⁹ Sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del *Considerato in diritto*. Si veda anche l’importante sent. n. 278 del 2010, par. 12 del *Considerato in diritto*.

sussidiarietà, che è decifrabile soltanto essendo consapevoli che tale principio esprime la nuova cifra delle relazioni tra le diverse manifestazioni del principio democratico nelle istituzioni dei diversi livelli di governo.

In sintesi, se, come già insegnava Carlo Esposito nel 1954, le autonomie territoriali rappresentano innanzi tutto uno strumento di «autogoverno dei governati»³⁰, appare chiaro che l'assetto delineato dalle disposizioni del 2001 intendeva mettere a disposizione delle collettività stanziate sui territori strumenti di autogoverno più intensi e più profondi, rispetto a quelli di cui disponevano fino ad allora, poiché, come è evidente, la deliberazione adottata da collettività più ristrette si avvicina maggiormente all'ideale dell'autonormazione dei singoli più di quanto non avvenga nelle deliberazioni adottate nelle collettività più ampie. Ciò in quanto il peso esercitato da ciascun cittadino nell'ambito delle procedure democratiche di deliberazione pubblica mediante i propri diritti di partecipazione politica è maggiore ove essi si svolgano in ambiti ristretti rispetto all'eventualità in cui si svolgano in ambiti più ampi. In quest'ottica, è possibile affermare che il *favor* per l'ente di minori dimensioni sotteso alla logica della sussidiarietà (ed anche della residualità regionale, sul piano della funzione legislativa), rappresenti un migliore invero del principio democratico rispetto al sistema precedente alla riforma del 2001³¹.

5. La legge costituzionale n. 3 del 2001 e la specialità regionale

Risulta chiaro a questo punto che l'intensità dell'autogoverno che la riforma costituzionale del 2001 immaginava per le comunità stanziate nei territori delle Regioni ordinarie era, in linea di massima, significativamente maggiore di quella concessa dai vecchi statuti speciali alle Regioni ad autonomia particolare, e non già per questa o quell'altra specifica competenza, ma a causa della logica di cui era permeata. Per questa ragione si è ritenuto di non escludere queste ultime dalla progettata innovazione istituzionale, includendo nella legge cost. n. 3 del 2001 la c.d. "clausola di adeguamento automatico", o "clausola di maggior favore", in virtù della quale, sino all'adeguamento (c.d. formale) dei rispettivi statuti, nel nome della citata legge costituzionale avrebbero dovuto applicarsi anche alle Regioni speciali nelle parti in cui prevedevano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

³⁰ C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss., part. 80-81.

³¹ Come è noto, alle spalle del generale principio di sussidiarietà, colto sia nella sua declinazione verticale che in quella orizzontale, c'è una complessa e sfaccettata tradizione del pensiero politico, che in questa sede non può essere ricostruita neanche per cenni. Al riguardo si rinvia alla efficace sintesi reperibile in G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009, 5 ss. La prospettiva che si concentra sul legame tra principio di sussidiarietà verticale e principio democratico mi pare, ad ogni modo, che individui meglio di altre il senso di tale principio nel nostro ordinamento costituzionale. A questo specifico riguardo si veda, tra gli altri, M. Armanno, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, part. 49 ss.

Si tratta di circostanze note, come nota è la pessima prestazione che tale clausola, redatta in modo eccessivamente superficiale, ha fornito nella quotidiana pratica giuridica. La semplice lettura dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 sollevava infatti una serie di interrogativi dalle risposte ai quali potrebbero derivare esiti non poco divaricati circa il diritto vigente per le Regioni speciali: il diritto degli statuti doveva continuare ad essere il *diritto generale di ciascuna Regione speciale*, nel cui *corpus* avrebbero dovuto essere inserite singole disposizioni derivanti dalla legge cost. n. 3 del 2001, ovvero sarebbe stato necessario ritenere applicabili alle Regioni ad autonomia particolare innanzi tutto le *norme di sistema* – come il principio di sussidiarietà e il principio del pluralismo istituzionale paritario – che caratterizzano il nuovo Titolo V, in quanto previsioni di maggior favore per le ragioni dell'autonomia? Tra quali “oggetti” doveva essere compiuto il giudizio di maggior favore, singole norme o istituti considerati nella loro complessità? E quale avrebbe dovuto essere il “criterio” per valutare il *maggior favore*? Cosa si doveva intendere per “autonomia” nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001? L'*autonomia* avrebbe dovuto essere riferita agli enti territoriali, o alle comunità individui che in essi vivono? La clausola di adeguamento automatico operava soltanto a beneficio delle Regioni-enti, ovvero anche gli enti locali?

Come si vede, le questioni sul tappeto erano molte, e solo alcune di esse sono state affrontate dalla giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, peraltro, ha avuto nei confronti del tema in esame un atteggiamento non univoco. Da un lato, in più di una circostanza ha ritenuto di optare per le soluzioni più “conservative” di istituti peculiari del diritto regionale statutario, e di “difendere” l'ente-Regione da alcuni aspetti dei processi di innovazione sistemico connessi con il principio di sussidiarietà che (almeno in teoria) si andavano producendo nel resto del territorio nazionale. Così è stato, ad esempio, per il già citato caso del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane e del Commissario dello Stato (sent. n. 314 del 2003) e per il rifiuto di ritenere applicabile il principio di sussidiarietà a tutto tondo anche *all'interno* delle Regioni speciali, nei rapporti tra Regione ed enti locali, nonché per la connessa questione dello *status* costituzionale di questi ultimi, non pienamente parificato a quello dei loro omologhi nelle Regioni ordinarie (cfr., ad es., le sentt. nn. 236 del 2004 e 370 del 2006). Ancora, è possibile menzionare l'idea, presente nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il limite dell'interesse nazionale permarrebbe immutato a carico della legislazione regionale in quegli ambiti materiali alla medesima affidati allo Statuto e non incisi dalla riforma costituzionale (cfr., ad es., la sent. n. 51 del 2006); o le affermazioni concernenti il regime dei poteri sostitutivi, secondo le quali negli ambiti materiali che continuano ad essere regolati dagli statuti devono ritenersi ancora utilizzabili gli eventuali meccanismi sostitutivi previsti da questi ultimi o dalle norme di attuazione, e non la generale sostituzione straordinaria di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. (cfr. ancora la sent. n. 236 del 2004).

Come è stato efficacemente evidenziato in dottrina³², invece, sul versante del riparto materiale della competenza legislativa ha sovente adottato decisioni che nel complesso hanno sortito l'effetto di “schiacciare” l'autonomia speciale su quella ordinaria. Questa tendenza è massimamente

³² G.F. Ferrari, *Il futuro delle specialità regionali*, in www.giuseppEFRANCOFERRARI.IT, par. 2.

percepibile, ad esempio, in materia di coordinamento della finanza pubblica (e specificamente di limiti alla spesa): al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha da tempo optato per una decisa assimilazione della posizione delle Regioni speciali a quella delle Regioni ordinarie. Come notava già la sent. n. 425 del 2004, infatti, non sarebbe possibile «*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*» (sul punto, di recente, cfr. tra le altre anche la sent. n. 221 del 2013)³³.

Al di là di questi approdi della giurisprudenza costituzionale, spesso opinabili, l’effetto della clausola di adeguamento automatico è stato comunque nefasto per gli interessi delle comunità stanziate sui territori delle Regioni speciali per una ulteriore, e forse assorbente, ragione. In sede di redazione del testo, infatti, si è probabilmente ritenuto che dovesse risultare chiaro all’interprete – ed *in primis* ai giudici costituzionali – quale norma introdotta nel Titolo V fosse da considerare “di maggiore autonomia” e quale invece non lo fosse. I sintetici accenni sopra proposti mostrano che così non è. La valutazione circa la maggiore o minore autonomia di norme costituzionali rispetto a norme statutarie implica operazioni interpretative ad alto tasso di discrezionalità e ad alta intensità valutativa, come del resto sovente avviene nei percorsi del diritto costituzionale. L’esito di tutto ciò è stato che, ad oggi, è davvero difficile individuare con chiarezza, prima che la Corte si pronunci su una determinata questione, qual è il diritto costituzionale applicabile alle Regioni speciali. Ovviamente tutto ciò si ripercuote in un altissimo tasso di incertezza del diritto e confusione normativa, perché, a cascata, determina grandi difficoltà nella individuazione delle leggi statali (o delle loro parti) che devono ritenersi applicabili anche alla singola Regione speciale considerata. Questo problema esisteva certamente anche prima della riforma del 2001: ma con altrettanta certezza è possibile dire che le tortuose strade della clausola di adeguamento automatico lo hanno aggravato non poco.

6. Il futuro della Sicilia in un sistema da riformare

Come già si accennava più sopra, è ben noto però che il disegno del legislatore costituzionale del 2001 non è mai giunto a vivere pienamente nella concreta esperienza del nostro ordinamento

³³ In tema si veda G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell’Italia di oggi*, Roma, Rodorigo Editore, 2014, 265 ss. Per una disamina delle tendenze evolutive della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica, sempre più incline a concedere spazio alla legislazione statale, soprattutto di vincolo alla spesa, e a restringere in modo corrispondente la garanzia costituzionale dell’autonomia regionale, cfr. M. Salvago, *La potestà legislativa concorrente*, cit., cap. III, parte II, par. 4.8.2, e G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss., part. 169 ss.

La tendenza all’assimilazione delle Regioni speciali a quelle ordinarie in materia di finanza pubblica di recente è stata peraltro approfondita dalla riforma operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che, modificando l’art. 81 Cost., nonché varie altre disposizioni costituzionali, non ha ritenuto di dover distinguere tra le due categorie di autonomie regionali (cfr. sul punto soprattutto la sent. n. 88 del 2014).

neanche per le Regioni ordinarie, nonostante per alcuni anni la Corte costituzionale, con la sua giurisprudenza, abbia provato a “prenderlo sul serio”, sollecitando il legislatore statale a darvi la dovuta attuazione. Negli ultimi tempi, tuttavia, anche la Corte costituzionale pare aver rinunciato all’impresa, preferendo interpretazioni delle disposizioni introdotte nel 2001 fortemente svalutative della loro portata innovatrice e in definitiva tali da rendere in tantissimi casi del tutto impalpabile la differenza con l’assetto precedente alla riforma. Per di più, come si diceva in premessa, in tale opera di ridimensionamento della portata della riforma del 2001 i giudici di Palazzo della Consulta sono ormai accompagnati dallo *spirito dei tempi*, che spinge con insistenza verso un ritorno al passato, verso una revisione critica delle scelte autonomiste compiute nel 2001. Anche in seguito ad alcuni, invero poco commendevoli, fatti di cronaca, le Regioni e gli enti locali sono oggi viste sempre più spesso non come strumenti per un autogoverno più intenso delle collettività stanziate nei rispettivi territori, ma come fonte di sprechi che non possiamo più permetterci in tempo di crisi economica.

Insomma, le ragioni delle autonomie territoriali sono fortemente in crisi, forse per la prima volta nella storia repubblicana. Tale circostanza, ovviamente, pone una difficoltà supplementare a chi si interroga sul futuro della specialità siciliana. Per chi, in Sicilia, continua a credere nelle ragioni dell’autonomia, infatti, oggi la prima battaglia da affrontare non riguarda lo statuto peculiare dell’Isola, ma il sistema delle autonomie complessivamente considerato.

È sufficiente, per rendersene conto, dare uno sguardo al ddl di riforma costituzionale recentemente presentato dal Governo Renzi e al momento in discussione alla Camera. Nonostante le professioni di fede autonomista reperibili nella *Relazione di accompagnamento*, il testo proposto alle Camere è caratterizzato da una recrudescenza centralista che dovrebbe davvero preoccupare chi ha a cuore le sorti dell’autonomia. Si tratta di un aspetto del resto prontamente sottolineato dalla dottrina più avvertita, la quale ha notato come il progetto Renzi-Boschi sia volto a realizzare una vera e propria «controriforma»³⁴, rendendo meramente «fittizio il ruolo delle Regioni»³⁵ e riconoscendo alle stesse, al più, una autonomia legislativa «ottriata»³⁶, frutto di un riparto di competenze che porta con sé una chiara «ventata di ricentralizzazione»³⁷.

Le ragioni che sostengono tali giudizi non possono essere qui esposte come meriterebbero. Appare però piuttosto evidente che l’intento degli odierni riformatori non è quello di procedere alla pur necessaria “manutenzione” del testo costituzionale vigente, per emendarlo da alcune pecche che senza dubbio ha, quanto piuttosto quello di recuperare allo Stato ampi margini di intervento a tutto campo, liberandolo per quanto possibile dalle “pastroie” della competenza regionale, e per di più senza riequilibrare il sistema con una credibile riforma del Senato che sia in grado di configurare

³⁴ P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost*, in *RivistaAIC* n. 2/2014, 3

³⁵ S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 15/10/2014, in www.issirfa.cnr.it/7492,908.html.

³⁶ G. Scaccia, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative, Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, 16 aprile 2014, 16.

³⁷ A. Ruggeri, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *RivistaAIC*, n. 4/2014, 15,

quest'ultimo come una sede in cui, su alcuni settori particolarmente importanti per l'autonomia regionale, l'indirizzo politico centrale sia effettivamente oggetto di negoziazione con le istituzioni territoriali.

Per di più, proprio in tema di Regioni speciali, il ddl Renzi-Boschi si mostra particolarmente timido: l'art. 38, comma 11, stabilisce che le norme sulla modifica del Titolo V «*non si applicano alle Regioni speciali fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome*». Si sceglie dunque non solo di non mettere mano agli statuti speciali, come già era accaduto nel 2001, ma addirittura di tener fuori le autonomie particolari dai processi di riforma che trovano corpo a livello nazionale, con il doppio effetto di abbandonare queste ultime alla propria sorte (condizione davvero non desiderabile per la Regione siciliana, per tutti i motivi visti sommariamente in questa sede e per molti altri che se ne potrebbero aggiungere adottando una prospettiva socioeconomica), e di correre il rischio di pregiudicare seriamente il raggiungimento degli obiettivi che la stessa riforma si propone, dato che le Regioni speciali continuano a rappresentare un settore davvero significativo del nostro sistema di governo. Come opportunamente è stato notato in dottrina, appare inoltre decisamente criticabile l'idea di subordinare l'adeguamento degli statuti speciali ad una intesa con la singola Regione interessata³⁸. Il rischio molto concreto, infatti, è quello di rimanere ingabbiati nell'alternativa tra il mantenimento di testi ormai vecchi, fortemente distonici rispetto al diritto regionale generale e spesso fonte di confusione normativa, e il perpetuare regimi di privilegio non più giustificabili nel sistema attuale.

La citata disposizione rischia peraltro di determinare un ulteriore effetto di complicazione del quadro normativo riguardante le Regioni speciali. Se la riforma costituzionale proposta dal Governo entrasse in vigore, infatti, nel Titolo V della parte seconda della Costituzione sarebbero presenti *quattro* categorie di norme, ognuna dotata di un diverso regime giuridico circa la loro applicabilità alle Regioni speciali: *a*) norme (pochissime, per la verità) del testo originario, che dovrebbero essere ancora applicabili come diritto regionale generale, ove non derogate dagli statuti; *b*) norme introdotte nel 2001, applicabili attraverso i contorti meccanismi della clausola di adeguamento automatico; *c*) norme introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2012, che, secondo quanto ha ritenuto la già più volte menzionata sent. n. 88 del 2014 si applicano tanto alle Regioni ordinarie che alle speciali, senza differenziazione alcuna³⁹; *d*) infine, norme “nuove”, non applicabili in nessun caso.

³⁸ G.C. De Martin, *Nodi e prospettive delle riforme istituzionali*, in *Dialoghi*, 2014, 4, 13 ss., part. 16.

³⁹ Si noti che la Corte discorre esplicitamente dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, concernente il contenuto della legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., nonché delle modifiche introdotte agli artt. 97 e 119 Cost. Le linee argomentative che sviluppa, tuttavia, sono basate sull'«esigenza di uniformità» dei «vincoli alla finanza pubblica», che «non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione» del «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (par. 7.2 del *Considerato in diritto*). Pertanto sono declinabili per tutte le disposizioni di tale legge costituzionale, e, del resto, appaiono conformi alla ormai indiscussa applicabilità delle misure adottate dallo Stato in base al titolo del “coordinamento della finanza pubblica” anche alle Regioni ad autonomia particolare. Evidenzia l'applicabilità della legge cost. n. 1 del 2012 alle autonomie speciali anche la sent. n. 39 del 2014 (par. 2 del *Considerato in diritto*), con particolare riguardo all'art. 2, comma 1. Nello stesso senso, peraltro, si esprimevano già la sent. n. 63 del 2013, al par. 5.2. del *Considerato in diritto*, e la sent. n. 39 del 2014, al par. 2 del *Considerato in diritto*.

Dinanzi a tale situazione, come dovrebbe muoversi la Regione siciliana? La logica di cui dovrebbe farsi portatrice è decisamente opposta a quella che emerge dalla riforma costituzionale in discussione, evitando di farsi scudo della specialità. Da un lato dovrebbe combattere una battaglia per la difesa delle ragioni dell'autogoverno, facendo finalmente fronte comune con le altre Regioni, magari insistendo per la introduzione di una seconda Camera che determinasse davvero la possibilità, per le istituzioni politiche regionali, di incidere su una quota significativa di politiche statali rilevanti per le comunità stanziati sui territori facendo sistema tra loro. Dall'altra, in relazione a ciò che più specificamente la riguarda, dovrebbe mettersi nell'ottica di abbassare i ponti levatoi che la separano dall'ordinamento generale e accogliere di misurarsi direttamente con esso. L'autogoverno potrà percorrere strade più virtuose di quelle che ha battuto sino ad ora solo se accetterà di muoversi in un contesto nel quale i premi e punizioni che riuscirà a meritare saranno quelli che valgono per tutti gli altri. Non è affatto detto che ciò si traduca in una "riduzione" dell'autonomia. Tutt'altro. Sarà possibile rivendicare competenze, mantenere ed anche forse aumentare le competenze legislative ed amministrative oggi previste dallo Statuto, ma nell'ottica di esercitarle, di curare gli interessi concreti sottesi a ciascuno dei settori interessati nell'ambito del sistema di limiti e controlli propri di tutte le altre Regioni.

Tutto ciò comporta la rinuncia alla specialità? Può essere, ma non è detto. Ciò che è importante è accettare l'idea di essere parte di un sistema che intende l'autonomia come un valore da preservare, ma che ritiene necessario farla vivere in un contesto di istituzioni, procedure collaborative, limiti e controlli condivisi da tutti. Se ciò accadrà, sarà possibile avviare una riflessione sulle perduranti ragioni della specialità, che potranno portare alla approvazione di norme di rango costituzionale particolari per la Regione siciliana (siano esse inserite in uno statuto speciale o contenute direttamente in Costituzione), ma solo ove ciò risponda ad una sua peculiare, ed attuale, esigenza costituzionalmente apprezzabile⁴⁰. Bisognerebbe però, giunti a questo punto dell'esperienza repubblicana e ovviamente garantendo il rispetto degli obblighi internazionali sul punto, attribuire a chi rivendica un trattamento costituzionale "speciale" l'onere di fornire argomenti a sostegno di tale specialità. Per raggiungere questo obiettivo, di recente, si è provocatoriamente proposto «abrogare gli statuti speciali differendo però l'effetto dell'abrogazione nel tempo così da poter disporre di un arco temporale sufficiente perché le cinque regioni procedano al ripensamento delle proprie competenze ed elaborino una riscrittura dei rispettivi statuti»⁴¹. Al di là della "percorribilità politica" di una simile ipotesi, essa sarebbe certo un forte pungolo per innescare gli adeguati processi di ripensamento nella classe politica siciliana (per quel che qui interessa) e nazionale.

⁴⁰ In tal senso, di recente, G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, cit., 295 ss.

⁴¹ G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, loc. ult. cit.