

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

(Estratto)

L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*

di Antonio Saitta

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(23 novembre 2015)

* Testo rivisto e corredato di un minimo apparato bibliografico dell'intervento svolto al Convegno di Studi su "Settant'anni di autonomia siciliana", svoltosi presso l'Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Studi Europei e della integrazione internazionale (DEMS), nei giorni 14-15-16 maggio 2015. Il contributo viene pubblicato per gentile concessione della *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e la “mitologia” statutaria. - 2. Gli appuntamenti persi con il coordinamento costituzionale e il coordinamento di fatto. - 3. Dallo spirito rivendicazionista alla decostituzionalizzazione della questione meridionale. - 4. La (assente) base valoriale e programmatica dello Statuto siciliano. - 5. L'autonomia normativa siciliana e le riforme: motore o freno? - 6. La Regione siciliana dinnanzi alla Corte costituzionale. - 7. La riforma dello Statuto siciliano e l'art. 138 Cost. - 8. L'attualità e le prospettive della specialità. - 9. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive e la “mitologia” statutaria

È sicuramente opportuno, mentre il percorso delle riforme costituzionali sembra avviato verso la fase finale e decisiva, fare un bilancio dell'autonomia siciliana a settant'anni dall'emanazione dello Statuto speciale. Le prospettive della specialità, infatti, non potranno prescindere dalle vicende che hanno segnato un periodo di storia costituzionale così ampio e variegato quanto a contesti economici, sociali, politici e istituzionali lungo i quali la storia dell'autonomia siciliana si è sviluppata. È preziosa, quindi, quest'occasione di riflessione interdisciplinare che il Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione Internazionale dell'Università di Palermo offre a tutti noi e alla comunità scientifica.

Nel dibattito politico – non in quello scientifico, come abbiano avuto conferma dalle belle relazioni che hanno preceduto questo mio intervento – il modello di autonomia disegnato dallo Statuto del '46 è diventato assai presto, e continua purtroppo ad essere per molti, un autentico mito, seguendo in ciò una certa idea di “sicilianismo” che ha radici assai antiche. Si vagheggia ancora oggi un modello di autonomia che, tratteggiato nello Statuto, non è stato, non avrebbe potuto essere e – troppo facile dire oggi – non potrà essere mai realizzato. Così il mito dell'autonomia “tradita”, dello Statuto violato, lascia trasparire un mai appagato anelito di indipendenza, e al tempo stesso è diventato una gabbia dalla quale il dibattito stenta ad uscire.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Tutto ciò ha nuociuto enormemente alla causa dell'autonomia e, ne sono convinto, rischia di compromettere ancor di più la fase di riforma dello Statuto che si dovrà (si dovrebbe) aprire quando il progetto di modifica della Costituzione oggi all'esame del Senato giungerà a conclusione.

2. Gli appuntamenti persi con il coordinamento costituzionale e il coordinamento di fatto

Veniamo ai fatti.

Com'è ben noto, lo Statuto siciliano fu concesso due settimane prima dell'elezione dell'Assemblea costituente, in un contesto siciliano segnato da problemi di ordine pubblico di gravità estrema, tanto da far temere alle forze politiche che condividevano la responsabilità del Governo nazionale l'esplosione incontrollata dell'intreccio tra movimenti politici separatisti, antiche ragioni sociali e interessi mafiosi¹. Lo Statuto siciliano nacque, dunque, come atto politico tanto necessario quanto provvisorio, nella vigenza di un ordinamento costituzionale anch'esso straordinario e transitorio.

Ancorché evidente, è bene rimarcare – per inserire queste affermazioni in un contesto segnato da concretezza e realismo – che il 15 maggio del 1946, giorno di emanazione dello Statuto, non si sapeva ancora se l'Italia del dopoguerra sarebbe stata una monarchia o una repubblica, uno Stato accentrato o federale, quale forma di Governo avrebbe adottato e quale sarebbe stata la sorte del Senato nonché, circostanza ancor più determinante, quali forze politiche avrebbero prevalso e,

¹ «La Sicilia soffre di un bubbone maligno, che forse non si ha in Sardegna: il separatismo. I separatisti sono in armi e affermano che la promessa di autonomia è una turlupinatura, un gioco che si conduce dal Governo, dall'Alto Commissario e dagli autonomisti perché non se ne vuole fare nulla. Alla vigilia delle elezioni si deve dimostrare che il Governo non intende turlupinare nessuno, perché se l'affermazione dei separatisti dovesse essere accresciuta da ulteriori rinvii, le conseguenze sarebbero dolorosissime»: così GUARINO AMELLA, nella seduta del 7 maggio 1946 delle Commissioni riunite Affari politici e amministrativi, Giustizia e Finanze e Tesoro, il cui resoconto sommario in *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Vol. IV. *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo 1975, p. 83.

Per un quadro storico generale del contesto nel quale si inserirono le vicende statutarie si rinvia al magistrale saggio di G. GIARRIZZO, *Sicilia politica 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Vol. I. *Saggi introduttivi*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo 1975, p. 7.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

quindi, a quale *weltanschauung* si sarebbe ispirata, se a una di matrice liberaldemocratica o marxista.

Pertanto, che la forma dell'autonomia siciliana non potesse che essere provvisoria, in attesa della nuova Costituzione lo imponevano con obiettività le circostanze storiche in cui era stata concessa ed elementari considerazioni di logica e buon senso. Sempre per restare ai fatti, la transitorietà della neonata autonomia statutaria era dichiarata anche dallo stesso Regio Decreto Legislativo 15 maggio 1946, n. 455, il quale, immediatamente dopo aver approvato lo Statuto, affermava, al secondo comma dell'unico articolo di cui si componeva, che «Lo Statuto predetto sarà sottoposto all'Assemblea Costituente, per essere coordinato con la nuova Costituzione».

Com'è noto, la Costituente non ebbe tempo per effettuare il necessario coordinamento: dello Statuto siciliano si trattò soltanto nelle due sedute del 31 gennaio 1948, poche ore prima della cessazione delle funzioni legislative dell'Assemblea. Non si discusse del merito ma ci si limitò a emendare la proposta governativa di recepimento puro e semplice in legge costituzionale inserendo la possibilità di modificare il contenuto dello Statuto, su iniziativa dello Stato o della stessa Regione, «con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia» entro due anni².

Anche questo secondo appuntamento con il coordinamento, però, andò perso e stavolta soprattutto per responsabilità dell'Alta Corte che non tardò a dichiarare incostituzionale la norma sullo speciale procedimento di modifica dello Statuto con sentenza n. 4 del 10 luglio 1948.

Seguì un lunghissimo periodo di stagnazione sul fronte statutario. Così, anche il terzo obbligo normativo di coordinamento con la Costituzione fu disatteso ben 53 anni dopo, in occasione della modifica del Titolo V della Costituzione: nella consapevolezza che la Costituzione riformata assicurava alle regioni ordinarie ambiti di autonomia maggiori rispetto a quelli previsti dagli Statuti speciali, l'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001 ha dovuto inserire la norma di “maggior favore” in base alla quale si applicano anche alle regioni speciali le norme sulle regioni ordinarie che

² Interessanti documenti, alcuni inediti, relativi a questa fase sono stati recentemente pubblicati nel volume *Il coordinamento dello statuto siciliano con la costituzione. Nuovi atti e documenti*, a cura di S. Di Bella, in *Quaderni dell'A.R.S., Assemblea Regionale Siciliana*, Palermo 2011.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

prevedono forme di maggiore autonomia rispetto agli Statuti speciali (ad esempio, circa le materie di potestà legislativa primaria) «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Adeguamento che, come si osservava, non è avvenuto neppure successivamente.

Invero, la Regione siciliana approvò nel 2005 una proposta di legge costituzionale per la riforma dello Statuto³. Il disegno di legge, però, che interveniva sotto forma di novella al testo statutario del '46 e non di riscrittura, non è mai stato preso in esame dal Parlamento nazionale ed è, quindi, rimasto lettera morta. Al di là delle critiche severissime da muovere al testo e al preambolo che veniva pure previsto, proprio la tecnica normativa della novella (e non della redazione di un articolato *ex novo*) è un ulteriore indice della “mitizzazione” del testo statutario originario. Basti pensare che la proposta redatta dalla Regione non prevedeva neppure di abrogare le (numerossime) previsioni statutarie di istituti obsoleti o irrealizzabili, come quelle sull'Alta Corte⁴.

Anche la riforma costituzionale oggi *in itinere* prevede, all'art. 38, una disciplina transitoria per l'autonomia delle regioni speciali «fino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Sarà la volta buona perché si ponga mano al coordinamento atteso da quasi settant'anni? È legittimo non essere troppo ottimisti⁵.

Eppure, come la dottrina ha avvertito da decenni, il coordinamento è avvenuto lo stesso, a dispetto della poca sensibilità del legislatore regionale e soprattutto di quello statale, rimasti sostanzialmente passivi dinanzi al tema. Senza interventi espliciti sullo Statuto si è potuta seguire

³ Sulla quale A. RUGGERI, *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in www.federalismi.it, ora in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. VII, 1. Studi dell'anno 2003*, Torino Giappichelli, 2004, pp. 303 ss. e A. SAITTA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, in *Le ist. del fed.*, 2005, pp. 225 s.

⁴ In tema, A. SAITTA, *La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto*, cit., 225 ss.

⁵ In questo senso anche le perplessità di A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, relazione al III Seminario A.I.C. *“I costituzionalisti e le riforme”*, Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015, in *Rivista A.I.C.*, 3/2015, spec. 4 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

solo la via pretoria, ad opera della giurisprudenza livellatrice della Corte costituzionale⁶; ad armonizzare i contenuti della Costituzione e dello Statuto ci hanno pensato anche le norme attuative e le prassi che come la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di rilevare – la si condivide o meno qui poco importa – hanno assunto un ruolo preponderante rispetto alla stessa lettera dello Statuto. Esemplare, al proposito, la sentenza n. 116 del 2010 in riferimento all'applicazione degli artt. 36 e soprattutto 37 dello Statuto per il riparto tra Stato e Regione dei tributi il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, ma il cui ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale fuori dall'Isola. La Corte ha affermato a chiare lettere che l'applicazione pedissequa delle norme statutarie, ovviamente favorevole alle ragioni della Sicilia «non può essere condivisa, perché si pone in contrasto con l'interpretazione letterale, sistematica e storica delle norme statutarie e di attuazione dello statuto» anche perché è «noto che – come sottolineato dalla stessa giurisprudenza costituzionale – le norme di attuazione dello statuto hanno costruito un diverso modello dell'ordinamento finanziario siciliano, in quanto, «allontanandosi dal disegno originariamente sotteso alla formula testuale dell'art. 36 dello statuto» (sent. n. 138 del 1999), prevedono l'attribuzione alla Regione del gettito della maggior parte dei tributi erariali, riscosso nel territorio regionale, [...], fermo restando che [...] si applicano nella Regione le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato (art. 6 del d.P.R. n. 1074 del 1965)» (sentenza n. 138 del 1999; analogamente,

⁶ Il fenomeno era stato colto già da tempo dalla dottrina più avvertita: cfr., ad esempio, T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 895 ss., ora in *Opere*, Tomo III, Giuffrè, Milano 2000, pp. 826 ss. e A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giur. cost.*, 1990, 1929. Oggi questo attento A. parla esplicitamente di «totale smantellamento dello statuto siciliano ad opera della giurisprudenza costituzionale» in *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista A.I.C.*, 4/2014, 7. In argomento, v. anche le condivisibili argomentazioni di L. D'ANDREA, *Lo Statuto siciliano tra Assemblea costituente e processi di attuazione, alla luce del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, a cura di L. Chiara, L. D'Andrea e M. Limosani, Giuffrè, Milano 2013, spec. 250 ss. Per una recente rassegna di giurisprudenza costituzionale sulla specialità, G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in www.giuseppefrancoferrari.it, 2014, par. 2.1 e ss. e, per il caso siciliano, S. AGOSTA, *Diritti della persona e principio di sussidiarietà/cooperazione: la specialità siciliana nella più recente giurisprudenza siciliana*, in AA.VV., *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, cit., 273 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

la sentenza n. 306 del 2004)⁷: un chiaro ribaltamento del principio della gerarchia delle fonti a favore delle norme attuative e delle prassi *contra statutum*, con buona pace della forma (e della forza) di legge costituzionale dello Statuto.

3. Dallo spirito rivendicazionista alla deconstituzionalizzazione della questione meridionale

Un'altra caratteristica genetica dello Statuto siciliano dalla quale non ci si è mai davvero affrancati – e che, a mio avviso, continua a gravare negativamente sulle reali potenzialità dell'autonomia – è la prospettiva “riparazionista” alla quale il testo del '46 si ispirava in gran parte. Senza entrare nella diatriba storica sulle rivendicazioni che dalla Sicilia sono state ripetutamente mosse allo Stato sin dal momento unitario, sicuramente l'autonomia speciale intendeva rappresentare una risposta a queste antiche polemiche che nell'immediato dopoguerra erano degenerare tanto da assumere ormai la dimensione di un vero e proprio conflitto armato.

Dello speciale regime finanziario delineato nello Statuto, come sopra si è appena ricordato, è, però, rimasto ben poco ancorché la previsione di risorse straordinarie per la Regione costituisse uno dei punti cardinali non soltanto del disegno autonomistico, ma dello stesso impianto costituzionale tanto da trovare un puntuale riscontro proprio all'art. 119 Cost. che, al terzo comma assicurava, in aggiunta alle previsioni statutarie, «contributi speciali [...] per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole». L'abrogazione di questa norma nel 2001 ha rappresentato un episodio del massimo rilievo costituzionale, è stata la rappresentazione al più alto livello normativo di una cesura storica ormai verificatasi: ha segnato la deconstituzionalizzazione, la scomparsa della questione meridionale tra i grandi temi (costituzionali, appunto) del Paese.

Ancorché rimosso, il problema – rimasto ovviamente irrisolto, anzi aggravato – non ha più trovato posto nel programma costituzionale con conseguenze enormi che si avvertono sia sul piano

⁷ In tema G. VERDE, *Finanza e Patrimonio*, in AA.VV., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, spec. 368 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

politico e sociale (la questione meridionale è sostanzialmente sparita da decenni dai programmi dei governi e dei partiti⁸) che, per rimanere a quanto qui specificamente ci interessa, su quello della funzione residua della specialità nel dibattito in corso sulle riforme ordinamentali.

Sigmund Freud ha insegnato che la rimozione non è mai la soluzione di un elemento patogeno, ma ne è un sintomo⁹. Credo che lo stesso valga nel caso della questione meridionale.

4. La (assente) base valoriale e programmatica dello Statuto siciliano

Lo “spirito riparazionista”, unitamente alla breve prospettiva temporale che lo Statuto aveva avuto impressi al momento della sua approvazione, è rinvenibile in un’altra caratteristica che giudico del massimo rilievo per mettere in luce i limiti di prospettiva della Carta del ’46 al fine di costituire una base sulla quale rilanciare la specialità autonomistica siciliana. Se, infatti, è vero che nello Statuto siciliano troviamo anticipati numerosi temi che avrebbero caratterizzato la Costituzione repubblicana – insieme ad altri che, ad essere franchi, sarebbe stato impossibile che trovassero spazio in una Repubblica parlamentare ad autonomia regionale, forse anche in una federale¹⁰ – è anche vero che manca del tutto una parte programmatica che, invece, costituisce la parte più innovativa per la Costituzione del nuovo Stato, che nasceva proprio dalle tragedie del fascismo e della guerra ma anche dalla piena consapevolezza di dover superare i limiti, anche culturali, che avevano segnato l’esperienza istituzionale del Regno.

⁸ Nel discorso programmatico pronunciato dinanzi al Senato il 24 febbraio 2014 dal Presidente del Consiglio Renzi, la questione meridionale non è menzionata. In tema G. ARMAO, *Il rilancio del Mezzogiorno nella riforma costituzionale*, Universitas mercatorum, Roma 2014.

⁹ S. FREUD, *resistenza, sintomo, rimozione*, in ID., *Psicologia e psicoanalisi*, La Nuova Italia, Firenze 1981, 120 ss.

¹⁰ T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 895 ss., ora in *Opere*, Tomo III, Giuffrè editore, Milano 2000, pp. 826 ss., nonché A. SAIITA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, in AA.VV., *Le Autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, 239 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Nello Statuto siciliano mancano, quindi, sia una parte valoriale che una programmatica, non vi è, come premessa, la consapevolezza delle cause remote e recenti del ritardato sviluppo dell'Isola, manca la coscienza esplicita della necessità di un moto di emancipazione e di sviluppo endogeni. A leggere lo Statuto, le questioni da affrontare erano soltanto quelle delle competenze, legislative e amministrative, e delle risorse finanziarie da regolare nei confronti dello Stato. Il resto, evidentemente, sarebbe seguito, come l'intendenza di napoleonica memoria.

I problemi erano tutti lì, dunque, in un distorto rapporto con lo Stato, con l'esterno, non (quantomeno anche) nella responsabilità delle classi dirigenti isolate, nella immatura coscienza popolare, nella persistente concezione verticale e deresponsabilizzante del potere.

Come non ricordare le parole del Principe di Salina al povero inviato di Vittorio Emanuele II che valgono più di mille saggi: «caro Chevalley: i Siciliani non vorranno mai migliorare per la semplice ragione che credono di essere perfetti: la loro vanità è più forte della loro miseria...»¹¹.

È ingiusto processare le Carte costituzionali con la consapevolezza acquisita dopo quasi tre quarti di secolo, tanto più quando, come ho ripetuto in varie occasioni, si ha per oggetto uno Statuto nato in condizioni emergenziali e con una prospettiva di vita di pochi anni (se non mesi): storicizzando, era soltanto quello lo Statuto possibile nel 1946 e nelle condizioni date. Ciò che è doveroso fare oggi, però, è rilevare i limiti del dibattito attuale sulla specialità siciliana, che ancora non si libera dei propri limiti, non acquista consapevolezza piena della funzione dell'autonomia – tanto più se differenziata rispetto alle altre regioni – ossia quella di favorire la nascita dall'interno della società regionale di processi di crescita e sviluppo attraverso l'esercizio delle responsabilità del governo e della normazione.

¹¹ G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano 1987, 215.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

5. L'autonomia normativa siciliana e le riforme: motore o freno?

La quantità e, soprattutto, la qualità delle leggi regionali sono un'importante conferma di quanto notato. Accentuando una linea comune a tutte le regioni, la legislazione siciliana si è concentrata sempre più su materie settoriali, dal rilievo puramente amministrativo o finanziario. Come è stato ricordato da Salvatore Raimondi nella sua relazione odierna, raramente la legislazione siciliana si è fatta antesignana di processi riformatori: nell'ultimo quarto di secolo, si ricorda la legge n. 7 del 1992 sull'elezione diretta dei sindaci come esempio di legge davvero anticipatrice di riforme che poi sarebbero state adottate dal legislatore nazionale e quindi, con un salto – appunto, di ben 23 anni – la legge n. 6 di quest'anno contenente norme contro la discriminazione determinata dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere e per l'istituzione del registro regionale delle unioni civili.

Piuttosto, l'autonomia legislativa primaria è stata esercitata più volte come freno per ritardare l'applicazione in Sicilia della legislazione nazionale. Probabilmente non c'è riforma nazionale regionale per la quale non si sia dovuto attendere qualche anno prima che una legge siciliana ne recepisce il contenuto con modifiche perlopiù marginali¹². Si pensi, per restare all'attualità, alla legge regionale in questi giorni in discussione dinanzi all'A.R.S. per il recepimento delle norme contenute nel D.L. 13 agosto 2011, n. 138, in materia di *status* degli amministratori locali e di riduzione dei costi della politica¹³.

6. La Regione siciliana dinnanzi alla Corte costituzionale

¹² Si pensi, per fare solo ad uno dei recenti e più clamorosi casi, alla L.r. 12 luglio 2011, n. 12 che a distanza di ben cinque anni ha recepito il D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 contenente il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, peraltro direttamente attuativo delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

¹³ La legge è stata poi approvata (L.r. 26 giugno 2015, n. 11), ancorché le norme relative alla riduzione delle indennità di funzione e ai gettoni di presenza siano rinviate «a decorrere dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2).

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Anche dinanzi alla Corte costituzionale la Sicilia continua ad essere poco attiva e il contenzioso di maggior rilievo verte soprattutto in materia finanziaria¹⁴.

Proprio la questione finanziaria, soprattutto dopo la riforma del Titolo V del 2001, è ormai il vero cardine della specialità, non soltanto siciliana, ma di tutte le regioni ad autonomia differenziata. D'altronde, proprio il più favorevole regime dei trasferimenti statali e del finanziamento della regione costituisce, insieme ai meriti di quelle popolazioni e delle loro classi dirigenti, la ragione principale delle cause del successo, ad esempio, dell'esperienza trentina.

Certo, però, che conformi o meno allo Statuto che siano stati i criteri e le misure, in questi settant'anni la Sicilia ha ricevuto risorse finanziarie enormi e se queste sono state utilizzate male o addirittura sprecate non è in alcun modo possibile addossare la responsabilità ad altri se non alla classe dirigente (politica, sindacale e imprenditoriale) siciliana. Sono considerazioni di massima, ovviamente, e come tutti i giudizi sommari sono profondamente ingiusti verso tantissimi, politici, sindacalisti, imprenditori, funzionari, intellettuali che hanno assolto ed assolvono con onore alle responsabilità loro affidate, che hanno dato e danno lustro all'Isola contribuendo in modo straordinario e tra mille difficoltà al progresso, come si suol dire, materiale e morale della Regione e del Paese intero. Basti pensare, oggi, alle più alte cariche dello Stato! Ciò non toglie, però, che il giudizio complessivo sulla classe dirigente sia fortemente negativo.

Anche qui è facile utilizzare una citazione letteraria per rappresentare quanti abbiano inteso la specialità siciliana in termini puramente predatori: parafrasando De Roberto, si potrebbe attribuire a qualche novello vicerè nel 1946 questo pensiero: «*ora che la Sicilia è fatta, dobbiamo fare gli affari nostri...*». *Se non aveva pronunciato le parole, aveva certo messo in atto l'idea: per ciò vantava l'eccellenza del nuovo regime, i benefici effetti del nuovo ordine di cose! Le leggi eran provvide quando gli giovavano*»¹⁵.

¹⁴ In tema, S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *Osservatorio costituzionale A.I.C.*, gennaio 2015, spec. 9 ss.

¹⁵ F. DE ROBERTO, *I vicerè*, Rizzoli, Milano 2001, 431. La frase nel romanzo è la seguente: «Delle cariche pubbliche s'era servito per accomodar le sue cose; [...]; e certuni bene informati assicuravano che una volta, nei primi tempi del nuovo governo, egli aveva pronunciato una frase molto significativa, rivelatrice dell'ereditaria cupidigia

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

7. La riforma dello Statuto siciliano e l'art. 138 Cost.

Queste considerazioni così crude aprono la porta a un'altra prospettiva dalla quale non si può prescindere se si voglia riflettere con realismo sulle sorti dell'autonomia siciliana nel più generale quadro delle riforme costituzionali. Si tratta della percezione dell'autonomia siciliana nel resto del Paese e, soprattutto, all'interno del Governo e del Parlamento nazionale che della riforma degli Statuti speciali sono, proprio a norma dell'art. 116 Cost., gli arbitri ultimi¹⁶.

Ebbene, non si tratta soltanto delle note di colore tratteggiate da importanti *opinion makers* sulle prime pagine dei principali quotidiani nazionali che hanno gioco facile nel descrivere cronache politico-amministrative siciliane come la quintessenza di tutti i mali e di tutti i vizi italiani e che tuttavia concorrono non poco a sviluppare un generale senso di sfiducia verso la capacità delle regioni meridionali di porre in essere processi virtuosi di sviluppo e di emancipazione civile¹⁷. Occorre avere consapevolezza che oggi la riforma della specialità siciliana interverrebbe quando da molti anni ormai la questione meridionale è stata rimpiazzata da quella settentrionale, ossia, per un verso, dalla rinuncia a tentare di sviluppare organiche politiche di coesione e sviluppo omogeneo per tutto il territorio nazionale e, dall'altro, a ricercare una strada per far sviluppare il Paese, si potrebbe dire, nonostante il Mezzogiorno.

L'art. 116 Cost., con la sua ulteriore carica mitologica dello Statuto dotato della forma e dell'efficacia della legge costituzionale, rivela così, la sua reale natura di prima contraddizione, sul piano giuridico-istituzionale, della specialità in quanto testo "costituzionale" sostanzialmente

viceregale, della rapacità degli antichi Uzeda: "Ora che l'Italia è fatta, dobbiamo fare gli affari nostri...". Se non aveva pronunciato le parole, aveva certo messo in atto l'idea: per ciò vantava l'eccellenza del nuovo regime, i benefici effetti del nuovo ordine di cose! Le leggi eran provvide quando gli giovavano».

¹⁶ Si veda, ad esempio, per una autorevole e significativa opinione, l'audizione del Prof. L. ANTONINI dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 16 aprile 2014, il quale parlava criticamente del "privilegio finanziario" delle regioni speciali già in *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano 2013.

¹⁷ Sugli eccessi di certa letteratura giornalistica, e non solo, in tema di regioni speciali G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, cit., par. 1, spec. in nota 8.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

ottriato e non votato. Le Regioni ad autonomia differenziata, infatti, sono nella realtà tanto poco autonome da non poter neppure deliberare il proprio Statuto. Se, infatti, le quindici regioni di diritto comune possono modificare il proprio statuto, sottoponendolo al solo voto dei propri Consigli regionali e, se richiesto, del proprio corpo elettorale, lasciando al Governo solo la possibilità di impugnarlo dinanzi alla Corte per motivi di legittimità, ma non per ragioni di merito, la modifica degli statuti speciali è, invece, interamente rimessa alla volontà politica del Parlamento nazionale sia sull'*an*, sia sul *quando*, sia sul *quomodo*. Come se non bastasse, nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza parlamentare dei due terzi nell'approvazione della legge costituzionale – circostanza assai facile, considerata l'attuale congiuntura politica – il nuovo Statuto verrebbe sottoposto ad un referendum costituzionale nel quale tutti gli elettori del Paese potrebbero esprimersi. Senza volersi lanciare in profezie o in previsioni elettorali, è assai facile immaginare le difficoltà che si incontrerebbero nel superare la propaganda e i luoghi comuni in occasione di un referendum costituzionale su un nuovo Statuto siciliano che, in ipotesi, volesse ampliare i margini di autonomia della Regione.

8. L'attualità e le prospettive della specialità

Credo che, inoltre, in un bilancio come quello che adesso si vuole fare, ci si debba porre anche un ulteriore e ancor più radicale quesito: è giustificato mantenere e addirittura proiettare verso il traguardo del secolo un regime di autonomia differenziata? In altre parole, esistono ancora le ragioni giustificatrici di un regime di specialità per la Sicilia?

Se oggi si comincia a discutere, perlopiù con grande faciloneria, della soppressione delle Regioni, si registrano anche iniziative legislative per eliminare quella speciale¹⁸. In questo contesto, il dibattito sulla specialità è da tempo oggetto di numerose riflessioni in dottrina, come l'odierno convegno dimostra, ed è noto che il progetto di riforma costituzionale abbia preferito non innovare

¹⁸ Ad es., nella XVII legislatura, D.d.l. cost. S. 574 e D.d.l.cost. C. 582.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

sostanzialmente sul punto, probabilmente per non creare ulteriori occasioni di rallentamento al già tormentato *iter* legislativo della legge costituzionale¹⁹. L'art. 116 Cost., nel testo licenziato dalla Camera, conferma i due consueti modelli di regione, limitandosi a rimaneggiare la sola ipotesi di autonomia a geometrie variabili già introdotta con la riforma del Titolo V del 2001 e fino ad oggi rimasta lettera morta. Introduce, così, un discutibilissimo riferimento alle virtù finanziarie delle regioni interessate²⁰ e un abbassamento del *quorum* deliberativo da parte delle Camere.

Ebbene, nel quadro costituzionale poco mutato nelle sue grandi linee su questo punto, un primo limite oggettivo al rilancio della specialità è, però, sicuramente determinato dai vincoli normativi e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. È una questione nota da tempo e che vale ineluttabilmente a restringere innanzitutto la stessa sovranità statale e, quindi, ogni forma di autonomia istituzionale interna, prima tra tutte quella delle regioni che, quindi, tendono ad appiattirsi verso un unico modello (anzi, verso l'unico modello) compatibile con i vincoli europei. Gli ambiti di autonomia legislativa, che sino ad oggi sono stati tra i punti cardinali della specialità, sono destinati ineluttabilmente a restringersi proprio per l'invasione delle norme sovrastatali, ed è un primo punto del quale occorrerebbe prendere coscienza per orientare l'autonomia verso ambiti più politici che normativi e amministrativi.

A ben vedere, però, vi sono considerazioni di ordine più generale e d'impianto.

Le cause giustificatrici di un regime di autonomia regionale differenziato sono pregiuridiche²¹ e possono essere molteplici: di ordine etnico-linguistico, geografico, economico-sociale, storico-fondativo, internazionale, religioso. Ebbene, quest'ultimo non è certo un elemento differenziale tra le varie regioni italiane. Le prime due sono sostanzialmente immutabili perché

¹⁹ Anche la Commissione per le Riforme costituzionali istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2013, ha concluso la propria relazione suggerendo di lasciar ferma la distinzione tra regioni ordinarie e speciali. Gli atti sono stati pubblicati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il titolo *Per una democrazia migliore*, Roma 2013. In argomento, cfr. pag. 56. Sulla parte dedicata alla specialità, criticamente 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*, Rodorigo Editore, Roma 2014, 265 ss.

²⁰ Così la maggiore autonomia diventa una sorta di premio per le regioni «in condizione di equilibrio tra le entrate e le uscite del proprio bilancio» e non uno strumento ulteriore per superare le proprie difficoltà.

²¹ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 6.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

legate alle caratteristiche fisiche del territorio e ai caratteri identificativi della popolazione residente. Quelle storiche e quelle determinate da condizionamenti di diritto internazionale possono variare nel tempo perché, appunto, trasfigurate o appannate a causa del trascorrere del tempo o perché il fenomeno di integrazione si è compiuto, anch'esso, negli anni. Le ragioni economico-sociali, invece, dovrebbero essere quelle destinate ad affievolirsi nel tempo perché le cause del ritardato sviluppo di un territorio rispetto agli altri dello Stato non possono trasformarsi in una condizione identificativa permanente di un'intera porzione del territorio statale. Se così fosse, significherebbe il fallimento della stessa esperienza autonomistica e l'inadeguatezza dello strumento impiegato che, evidentemente, non sarebbe servito ad adempiere alla funzione per la quale era stato creato.

Le ragioni della specialità in Italia sono un po' una sintesi di tutte quelle sopra individuate²² (ad eccezione, come osservato, di quelle religiose): nel caso della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige vi furono forti condizionamenti di politica estera e di identificazione etnico-linguistica, ma non sono mancate anche ragioni economiche e sociali, data la condizione di grande difficoltà che quelle aree vivevano negli anni '40 del secolo scorso. Ancora più evidenti le ragioni politiche di rilievo internazionale per lo *status* speciale riconosciuto al Friuli Venezia Giulia dopo la conclusione della vicenda di Trieste e il definitivo componimento delle questioni residue con la Repubblica Jugoslava dopo la II Guerra mondiale. Nel caso della Sardegna e della Sicilia, invece, le ragioni geografiche e quelle economico-sociali hanno accompagnato questioni storiche legate, soprattutto per la Sicilia, alle vicende unitarie e che, come ho ricordato in apertura, rischiavano di degenerare in forme incontrollate di violenza separatista²³. In una parola, la specialità non è stato il frutto di un episodico colpo di mano politico, ma di complesse ragioni storiche e sociali. Com'è

²² Per approfondimenti sia consentito rinviare ad A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, cit., 227 ss.

²³ Per la ricostruzione delle motivazioni e del dibattito statutario siciliano ora S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, cit. 2 ss.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

stato notato autorevolmente, nello stesso modo non è possibile che siano cancellate per una mera diversa e contingente volontà politica²⁴.

Ebbene, nel caso della Sicilia, a distanza di settant'anni dalla concessione dell'autonomia le ragioni economico-sociali sono ancora tali da giustificare un trattamento differenziato rispetto alle altre regioni italiane e, soprattutto, alle altre meridionali? Le differenze di reddito medio o di P.I.L. in Sicilia giustificano ancora un trattamento differenziato rispetto, ad esempio, alla Regione Calabria o alla Puglia? Le ragioni storiche possono ancora bastare a giustificare la specialità? Le vicende unitarie, viste dalla prospettiva offerta dalla distanza di un secolo e mezzo da quei processi, possono essere ancora il fondamento del rilancio della specialità, soprattutto alla luce dell'uso che la Sicilia ha saputo fare dell'autonomia e delle risorse ottenute a partire dal 1946?

Rimane l'insularità, ma anche questa condizione oggettiva ha perso, al tempo dei collegamenti *low cost*, buona parte della propria ragion d'essere per fondare un regime costituzionale differenziato. Insomma, l'insularità non può certo bastare per rilanciare le prospettive della specialità nell'attuale contesto ordinamentale nazionale ed europeo.

La storia, ha insegnato Benedetto Croce, è sempre storia contemporanea e quindi, torniamo al punto di partenza, ossia alla ricerca di una "storia attuale" della specialità, di una sua contemporanea ragione giustificatrice.

9. Considerazioni conclusive

Dobbiamo, quindi, concludere mestamente che la specialità è stata una grande opportunità ormai definitivamente sprecata da settant'anni di malgoverno e di risorse dilapidate, come pure da più parti si comincia a dire? Che il declino istituzionale e politico della Regione è destinato a non arrestarsi? Che la specialità è destinata ad estinguersi?

²⁴ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/silvestri20140526.pdf, 9.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

Io credo di no, che non sia necessariamente così, anche se, occorre ripetere, la riforma della specialità non potrà prescindere da un severo rendiconto di ciò che avrebbe potuto essere e di ciò che, invece, è concretamente stata. La crisi, d'altronde, è stata determinata non soltanto dalla forma della specialità ma soprattutto dall'uso che ne è stato fatto come dimostrano le altre storie di autonomia differenziata che, seppur in contesti diversi, hanno avuto un esito ben più positivo. Le insufficienze del disegno statutario sono da tempo sempre più evidenti, e qui non si sono certo risparmiate le critiche, ma la crisi odierna è soprattutto l'esito di un conclamato e risalente fallimento politico, di prassi amministrative, di approccio culturale verso l'autonomia in generale, ancor più che verso la specialità. D'altronde, se la politica siciliana fosse stata più sensibile e responsabile verso le ragioni dell'autonomia, anziché restare abbarbicata al mito dello Statuto e dell'autonomia tradita, avrebbe ben potuto pretendere quel coordinamento con la Costituzione annunciato sin dal decreto di approvazione dello Statuto nel 1946 e mai veramente preteso dallo Stato.

Ci attendono anni che si preannunziano di grande difficoltà per tutti e per tutte le regioni. In questa prospettiva, lo Statuto speciale della Sicilia potrà essere riscritto fruttuosamente solo se, dalla coscienza della storia vissuta – di tutta la storia, anche di quella più amara – l'autonomia sarà declinata nel suo significato più profondo e alto, come responsabilità di un popolo dinanzi alla sua storia, alla sua identità e alla funzione del governo²⁵.

Autonomia è responsabilità, dunque. Perciò, una “autonomia speciale” comporta una “responsabilità speciale” che la Sicilia deve assumere su di sé. Ecco, allora, che lo Statuto potrà diventare non lo strumento rinverdito per le rivendicazioni della classe dirigente locale, ma il motore principale per far superare alla Sicilia la propria condizione di sviluppo inespresso. Un nuovo Statuto di autonomia sarebbe così lo strumento per farle scrivere una pagina di storia nuova, di emancipazione, per farne una regione tra le altre regioni del Paese non più bisognosa di un regime particolare.

²⁵ In questo senso mi apre anche S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, cit., 4 s.

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

Anno 2016 - Fascicolo I

La specialità, quindi, per superare le ragioni che l'hanno determinata e ancora la invocano. Se ciò avvenisse, non solo la Sicilia, ma tutta l'Italia diverrebbe una ordinaria regione d'Europa, quale, ahinoi, ancora stenta ad essere pienamente.