

## SALVATORE RAIMONDI

Già ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Palermo

Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti della Sicilia

### OPPORTUNITA E CONTRADDIZIONI DELL'AUTONOMIA SICILIANA \*

1. - Devo confessare che tutte le volte in cui, per iniziative di carattere culturale come questa, mi devo occupare della Regione Siciliana mi scende un velo di tristezza davanti agli occhi.

Invero la Regione è un malato grave, direi quasi davanti la porta del reparto riabilitazione, ma è un malato che non può morire. Si tratta quindi di assicurargli il miglior grado di vivibilità possibile. E sperare che possa tornare, se non subito a casa, almeno in corsia.

Di fallimento dell'autonomia siciliana si parla correntemente già da diversi decenni<sup>1</sup>, ma tale fallimento si colloca in un sistema che viene anch'esso considerato fallimentare e che è oggetto di un profondo ripensamento<sup>2</sup>.

Ripensamento assai difficile anche perché la letteratura politologica e giornalistica è orientata a mettere in luce “non tanto le punte di qualità ed efficienza della specialità quanto la dimensione del privilegio e quella dello spreco”<sup>3</sup>.

2. - Innanzi tutto qualche parola sullo statuto.

Al riguardo ritengo che ci sono da prospettare due valutazioni di segno opposto l'una rispetto all'altra, la qualcosa è spiegabile diacronicamente.

Lo Statuto fu un autentico capolavoro. Si consideri che fu interamente scritto nell'ultimo trimestre del 1945, dai primi di ottobre fino al 23 dicembre, a distanza di pochi mesi quindi dalla caduta del fascismo e costituì l'archetipo, il modello al quale si ispirò la Costituzione che introdusse su scala nazionale lo Stato regionale.

Ma oggi è un pezzo di archeologia giuridica.

Sorvoliamo sulla forma di governo. Quella adottata dallo statuto fu la forma di

---

\* Relazione al Convegno di studi di “*Sessanta anni dell'autonomia siciliana*”. Università di Palermo – Dipartimento di Studi europei e dell'integrazione internazionale – DEMS – 14 maggio 2015.

<sup>1</sup> Fra i tanti scritti, dapprima sulla crisi e poi sul fallimento, dall'autonomia siciliana, Antonio Maria Di Fresco, *Sicilia 30 anni di Regione*, Palermo 1976, Vittorietti Editore; AA.VV., *La crisi dell'autonomia siciliana*, a cura del CEPES, Roma 1984, Editori Riuniti; Istituto Gramsci Siciliano, *Lo statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, Cedam, 1990.

<sup>2</sup> S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in Osservatorio costituzionale dell'AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti, gennaio 2015.

<sup>3</sup> G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 2, pag. 1940. De Robertis, *La casta invisibile delle Regioni. Costi, sprechi e privilegi*, Rubbettino 1912; Del Mercato – Lauria, *La zavorra. Sprechi e privilegi nello Stato libero di Sicilia*, editori Laterza, Bari, 1910;

governo parlamentare<sup>4</sup>, la quale frattanto è stata sostituita dalla forma di governo presidenziale (L. cost. n. 2 del 2001).

Ma è soprattutto con riferimento alla competenze legislative che maggiormente si vede l'obsolescenza dello statuto.

L'elenco delle materie si apre con l'agricoltura. Che certamente nel 1946, anzi nel 1945, non era soltanto la prima materia in ordine alfabetico, ma era verosimilmente la più importante in una regione eminentemente agricola.

Di tale competenza la regione fece ampio uso. Non dico buon uso. Ma dico ampio uso. L'assemblea approvò infatti alla fine del 1950 la legge di riforma agraria (L.r. 27 dicembre 50, n. 104), che, secondo i giudizi più attendibili, non fu una buona legge. Ma a me non interessa stabilire se fu o non fu una buona legge. Quello che mi interessa è di sottolineare che nella prima fase di applicazione dello statuto in materia di agricoltura l'assemblea regionale siciliana poteva legiferare introducendo riforme significative.

La Regione invero non si limitò a fare la riforma agraria ma fece affluire una notevole quantità di denaro nel settore agricolo sotto forma di lavori idraulici forestali, di costruzione di sistemi irrigui, di contributi e mutui per i miglioramenti fondiari.

Oggi l'agricoltura come materia di competenza legislativa regionale sostanzialmente non esiste più poiché la politica agricola, come tutti sappiamo, viene fatta in sede europea. La regione si limita ad esercitare funzioni amministrative di attuazione dei programmi dettati a Bruxelles.

Considerazioni pressoché analoghe si possono fare per quanto concerne l'industria. Un tempo la Regione in questa materia poteva legiferare ed effettivamente dettò leggi importanti come quella sugli idrocarburi, n. 30 del marzo 1950, e la n. 51 del l'agosto 1957 con la quale si introducevano agevolazioni per lo sviluppo industriale.

Oggi non lo potrebbe più fare. In primo luogo perché per incentivare le industrie ci vogliono i quattrini ed i quattrini non ci sono più. In secondo luogo perché la tendenza delle imprese è nel senso della delocalizzazione verso paesi nei quali il costo del lavoro è di molto inferiore.

Invero le politiche della regione nei decenni trascorsi sono state realizzate attraverso l'impiego di ingenti quantità di risorse. Ma ormai siamo ridotti al punto che la regione a volte sembra avere difficoltà a pagare gli stipendi dei suoi dipendenti.

---

<sup>4</sup> Lo statuto prevede un numero di deputati che oggi appare spropositato, 90 (recentemente ridotto a 70 a partire dalle prossime elezioni). I padri statutari – il ventennio fascista si era concluso da pochi mesi – erano comprensibilmente assetati di democrazia. Secondo quanto si può ricavare dai lavori preparatori il numero fu determinato sulla base di un calcolo basato sul numero degli abitanti. Si voleva che ad ogni deputato da eleggere corrispondesse un certo numero di elettori in guisa da facilitare i rapporti tra elettori ed eletti.

Per quanto concerne il commercio la competenza legislativa della Regione è ormai pressoché inesistente perché la materia del commercio ricade nell'ambito della "tutela della concorrenza", art. 117, 2° comma, Cost. che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3. - Sulle competenze legislative della regione una forte incidenza negativa l'ha avuta la Corte costituzionale.

Al riguardo non mi riferisco soltanto alla regione siciliana ma a tutte le regioni a statuto speciale.

In particolare nell'ultimo quinquennio "Le regioni speciali ...non sono praticamente mai riuscite ad ottenere dalla Corte la tutela della propria sfera di competenze, sia che si trattasse di ambiti di legislazione primaria sia di quella concorrente, affermata su base statutaria o più raramente sul fondamento dell'art. 117 3° comma dell'art. 10 l. cost. 3"<sup>5</sup>.

Gli strumenti adoperati dalla Corte per limitare la competenza legislativa delle regioni speciali sono stati in primo luogo la trasversalità e la primazia del concetto di ambiente, considerato valore primario ed assoluto, con conseguente "prevalenza... assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome"<sup>6</sup>.

E poi la *materia non materia* costituita dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, considerata non diversamente che per le Regioni ordinarie.

Ed ancora la concorrenza e l'ordinamento civile. E' con l'argomento della prevalenza della concorrenza su qualsiasi materia statutaria che con sentenza n. 292 del 2012 la Corte ha respinto i ricorsi del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna e della Sicilia contro il decreto c.d. *cresci Italia* (d.l. n. 201/2012 conv. in L. 214/2011), con il quale è stata introdotta la piena liberalizzazione delle attività commerciali in relazione agli orari ed alle giornate di apertura.

Come risulta dagli esempi fatti, le decisioni della Corte solitamente non sono costruite in relazione alle norme degli statuti che stabiliscono i limiti della competenza legislativa delle regioni speciali, primo dei quali quello delle riforme economico sociali, ma sono costruite in relazione all'art. 117, 2° e 3° comma, Cost., in virtù della valvola rappresentata dall'art. 10 L. cost. n. 3/2001 ("Sino all'adeguamento degli statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie ed quelle già attri-

---

<sup>5</sup> G.F. FERRARI, *op. loco cit.*, pag. 1944.

<sup>6</sup> Corte cost. 12 dicembre 2012, n. 278

buite”).

L’art. 10 paradossalmente, “per una sorta di eterogenesi dei fini”<sup>7</sup>, anziché estendere la potestà delle regioni speciali a materie o funzioni non contemplate degli statuti è diventato lo strumento per limitare la competenza legislativa delle regioni speciali. In tale modo viene effettuata la omogeneizzazione di queste regioni a quelle ordinarie.

\* \* \*

Per quanto concerne in particolare la Regione siciliana è da tenere presente che, diversamente dalle altre regioni speciali, assai difficilmente essa si rivolge alla Corte costituzionale a tutela delle proprie competenze legislative.

La Regione siciliana dimostra di avere scarso interesse per i profili di esercizio delle funzioni normativa. Si è rivolta alla Corte costituzionale soprattutto per rivendicare risorse finanziarie che lo Stato, secondo le sue prospettazioni, avrebbe dovuto trasferirle<sup>8</sup>.

\* \* \*

Al riguardo è da ricordare che secondo l’articolo 36 dello statuto al fabbisogno finanziario la regione dovrebbe provvedere con i tributi deliberati dalla stessa. La regione cioè dovrebbe avere autonomia impositiva. In base a tale norma alla Regione sono riconosciuti i proventi delle imposte statali riscosse nella regione stessa rimanendo allo Stato soltanto le imposte di produzione e le entrate dei monopoli del tabacco, del lotto e delle lotterie a carattere nazionale.

Ma le norme di attuazione (D.P.R n.1074 del 1965) esclusero dal novero delle entrate regionali quelle il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate delle leggi medesime. Su questa disposizione è stata fondata la riserva allo Stato del gettito aggiuntivo derivante da modifiche della disciplina della materia fiscale. A causa della genericità della formulazione della norma c’è stato un notevole contenzioso tra lo Stato e la Regione concernente la individuazione delle entrate tributarie da ritenersi riscosse nel territorio siciliano nonché le ipotesi nelle quali si applica la riserva allo Stato dalle nuove entrate tributarie<sup>9</sup>.

Secondo un recente contributo della dottrina la mancata attuazione dell’articolo 36

---

<sup>7</sup> G.F. FERRARI, *op. loco cit.*, pag. 1948.

<sup>8</sup> Costituisce una eccezione a tale indirizzo il ricorso proposto avverso la liberalizzazione in materia di giornate di apertura e di orari introdotta con il citato D.L. n. 201 del 2011 (deciso con sentenza della Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 299), dovuta non già ad una autonoma spinta rivendicativa ma alle pressioni delle organizzazioni sindacali del commercio

<sup>9</sup> S. PAJNO, *op. cit.*, pag. 7.

dello statuto con riferimento ai tributi deliberati dalla regione ha comportato una deresponsabilizzazione della classe politica. “Il cittadino siciliano paga allo Stato somme di denaro che poi però verranno utilizzate dalla regione: l'ente che riscuote è diverso da quello che spende”<sup>10</sup>. La mancanza della autonomia impositiva determinerebbe l'assenza di meccanismi volta sanzionare la responsabilità politica connessa con l'utilizzo delle risorse.

\* \* \*

Qualche cenno alla Regione come “*regolatore*”. Ci si trova di fronte ad una latitanza del legislatore regionale

Guardiamo l'Urbanistica.

Sino agli 70-80 la Regione fece buon uso della competenza legislativa prevista in materia dallo Statuto. In particolare nel dicembre del 1978 l'ARS approvò la legge regionale numero 71 con la quale, in sede di recepimento della legge statale Bucalossi, n. 10 del 1977 sull'edificabilità dei suoli, e della legge n. 457 del 1978, piano decennale di edilizia residenziale, introdusse alcune significative innovazioni, le quali segnavano una evoluzione rispetto alla disciplina statale recepita. Ad esempio furono previste le “prescrizioni esecutive”, per mezzo delle quali nei piani regolatori generali venivano introdotti in concreto dei piccoli piani particolareggiati, in tal modo ovviando al fatto che i piani particolareggiati veri e propri rarissimamente venivano approvati.

Senonché a seguito dell'approvazione nel 2001 del testo unico statale n. 380, la Regione, anziché intervenire nella materia, come avrebbe dovuto, con un'apposita legge, è rimasta zitta e tale silenzio ha conservato nei successivi anni, con la conseguenza che, ancora oggi l'interprete, vale a dire l'operatore economico, il funzionario, ecc. ed anche il giudice, devono continuamente chiedersi se una certa norma statale si applica o non si applica.

Le leggi regionali più importanti che abbiamo avuto sono stati la citata n. 71 del 1978 e la n. 37 del 1985 (di recepimento della L. n. 47/85). La prima ha effettuato un rinvio statico, mentre la seconda ha effettuato un rinvio dinamico. Sicché in relazione alle norme del testo unico bisogna ogni volta chiedersi se esse incidono sulle materie disciplinate dalla L. reg. n. 71/78 o su quelle disciplinate dalla L. reg. n. 37/85.

\* \* \*

Ancora più significativa la latitanza legislativa della regione in materia di enti locali, caratterizzata a livello regionale da una caotica stratificazione di interventi, per

---

<sup>10</sup> S. PAJNO, *op. cit.*, pag. 5.

sopperire alla quale con una legge regionale di alcuni anni fa (n. 30 del 2000, articolo 26), il Presidente della Regione veniva autorizzato a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione entro sei mesi “un testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali”.

Il previsto testo non è stato mai pubblicato. In sua vece è stato pubblicato sulla GURS nel 2009, previa autorizzazione del Presidente della Regione, un testo redatto da un ex dirigente regionale, il quale costituisce il frutto di un assemblaggio di disposizioni regionali e di disposizioni statali, queste ultime contenute in particolare nel testo unico statale enti locali approvato nel 2000 (n. 267). Lo stesso testo è stato poi pubblicato in volume, editore DBI, e nuovamente pubblicato da Quattrosoli.

Dico subito dell'erroneità del criterio di fondo con il quale la raccolta è concepita. Ma ancora prima è necessario rilevare che, ferma restando ovviamente la libertà di chiunque di scrivere e stampare quello che vuole, comprese le raccolte normative, nella Gazzetta ufficiale della Regione non si possono pubblicare testi normativi frutto dell'elaborazione di soggetti privati. In primo luogo non è consentito dalla legge. Secondo le norme di attuazione dello Statuto siciliano approvate nel 1947, nella parte prima della Gazzetta si pubblicano “tutte le leggi della Regione e i decreti del Governo regionale, nonché tutte le normali e le circolari esplicative dei provvedimenti del Governo regionale”.

In secondo luogo la pubblicazione in gazzetta ha un grave effetto distorsivo. Il testo ha assunto un ruolo di bibbia negli enti locali siciliani.

In proposito mi sono dichiarato eretico.

Il criterio di fondo con il quale il testo è stato redatto è il ritenuto carattere formale (dinamico), anziché materiale (statico), del rinvio operato dalla legge regionale n. 48 del 1991 alla legge statale n. 142 del 1990, con la conseguente applicabilità nel territorio regionale del richiamato testo unico enti locali.

Tale impostazione non può essere condivisa. La legge regionale n. 48 del 1991, a norma del cui art. 1 le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali approvato con l. reg. n. 16 del 1963 e della l. reg. n. 9 del 1986, e successive modifiche e integrazioni, “sono modificate e integrate dalle norme della legge 8 giugno 1990, n. 142, contenute negli articoli: ...”, ha operato un rinvio materiale, in altri termini statico, o recettizio. Vale a dire che ha introdotto nell'ordinamento regionale in materia di enti locali le disposizioni della citata legge statale n. 142/90 per quello che esse erano alla data della recezione, di guisa che le modifiche successivamente introdotte dalla norma-

tiva statale non trovano di per sé applicazione nell'ordinamento regionale, a meno che non siano intervenute, come in alcuni casi è avvenuto, apposite disposizioni di recezione.

In proposito è da ricordare che in materia di enti locali la Regione siciliana ha competenza esclusiva, ed anzi ha la più esclusiva delle competenze (art. 15 St. sic.).

Ci sono disposizioni del testo unico le quali, in quanto non incompatibili con la legislazione regionale (prodotta dalla Regione direttamente o attraverso un rinvio recettizio a norme statali), trovano applicazione, ma è certamente da escludere che si possa ritenere dinamico il rinvio operato dal legislatore regionale con la citata legge n. 48 del 1991 alla legge statale n. 142 del 1990 con la conseguente applicabilità del testo unico.

Soltanto relativamente ad alcune delle disposizioni contenute negli artt. 6 e 17 della l. n. 127 del 1997 è stata disposto dall'art. 2 l. reg. n. 23 del 1998 un rinvio dinamico, sicché trovano applicazione nella Regione Siciliana le disposizioni del t.u. enti locali che sostituiscono o innovano quelle recepite.

\* \* \*

Apprezzabile la legge reg. n. 5 del 2011 che credo si debba a Gaetano Armao (era assessore della Giunta Lombardo), la quale prevede il riordino e la semplificazione normativa e dei procedimenti amministrativi. Stabilisce che annualmente il governo della regione presenta, entro il 31 marzo, uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale coordinamento delle leggi regionali fra di loro e con le leggi statali e stabilisce i principi ai quali si devono ispirare tali disegni di legge.

La disposizione è rimasta lettera morta.

\* \* \*

Un ostacolo al buon funzionamento dell'istituto regionale è costituito dalla mentalità con la quale le nostre amministrazioni agiscono in presenza di istanze di operatori economici volte ad ottenere autorizzazioni, concessioni, nulla osta.

La mentalità con la quale i funzionari della Regione, dei Comuni e così via, dovrebbero operare in presenza di tali istanze, dovrebbe essere quella di chi dice: ci troviamo di fronte ad una iniziativa che va incoraggiata, naturalmente nei limiti della legalità.

E quindi i procedimenti dovrebbero essere rapidi, dovrebbero essere conclusi tutte le volte in cui è possibile, positivamente, e soprattutto bisognerebbe evitare gli aggravamenti.

Ma quello che succede è una cosa diversa. La mentalità di fronte alla quale si

trova l'operatore economico che vuole intraprendere una qualche cosa in Sicilia è ben diversa. Il funzionario si preoccupa soprattutto di non assumere responsabilità. In questa ottica ogni più piccolo ostacolo che può essere frapposto all'esito positivo del procedimento viene frapposto.

Si tratta di un modo di operare che ovviamente scoraggia le imprese.

Il legislatore, sia quello statale che quello regionale, hanno cercato di sopperire introducendo numerose norme che prevedono il silenzio accoglimento.

Ma sovente, per colpa della giurisprudenza amministrativa la quale ha assunto al riguardo un orientamento non condivisibile, il provvedimento implicito si rivela una trappola perché l'amministrazione competente interviene con un provvedimento di annullamento in autotutela e purtroppo la giurisprudenza amministrativa tende ad assecondare siffatto esercizio dell'autotutela.

\* \* \*

Per cercare di comprendere che cosa ci riserva il futuro, bisogna guardare al disegno di legge costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario e per la revisione del titolo V, parte II, della Costituzione.

Il disegno di legge, che ha avuto una prima approvazione dal Senato ed è in discussione alla Camera (A.C. n. 2613 Cost.) – sono dello scorso mese di ottobre le audizioni di alcuni costituzionalisti - prevede una correzione in senso centralista del rapporto fra Stato e Regioni attraverso la riduzione degli ambiti riservati alla legge ed ai regolamenti regionali.

Nelle disposizioni transitorie si stabilisce che le disposizioni di cui al capo IV, che sono quelle che riguardano le regioni, “non si applicano alle regioni a statuto speciale sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni”.

L'obbligo di adeguamento alla nuova configurazione del titolo V viene previsto senza fissare alcun termine, ma secondo qualcuno degli auditi, mi riferisco in particolare a De Siervo, la norma dovrebbe essere emendata con la previsione secondo la quale l'adeguamento deve intervenire entro il termine di tre anni.

Non vi è dubbio che l'adeguamento segnerebbe in concreto la fine dell'autonomia speciale.

E' da sperare che la norma rimanga così com'è, la qual cosa consentirebbe alle Regioni speciali di continuare ad avere applicato l'attuale titolo V parte II della Costituzione con la clausola di maggior favore (art. 10 L. cost. n. 3 del 2001). Ma mi

sembra difficile che il mio auspicio trovi riscontro.

\* \* \*

Con DPCM del 6 agosto 2009 è stato istituito un tavolo di confronto tra governo e regioni speciali.

È da ricordare che l'art. 27 della legge sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009, dispone che le regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Le norme di attuazione tengono conto degli svantaggi strutturali permanenti e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori. Lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale

\* \* \*

Ci si deve chiedere se l'autonomia speciale vada salvaguardata o meno. A questa domanda ritengo che si debba dare una risposta positiva.

Sempre che si ritenga che la specialità, come mi sembra, assicura dei vantaggi in materia fiscale.

*Bibliografia.* Per ulteriori approfondimenti: A. Ruggieri . G. Verde, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione siciliana*, Torino, Giappichelli Editore, 2012; G. Verde (a cura di, *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione* (Atti del seminario di Palermo 15 aprile 2002), Torino, Giappichelli editore, 2003; A. Ruggieri, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 781; G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, *ivi*, 2004, 1119; P. Giangaspero, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del titolo V*, *ivi*, 2011, 765; A. Piraino – O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, *ivi*, 2011, 907.