

GAETANO ARMAO E LA REGIONE SICILIANA*

Palermo - Palazzo Steri - 7-11-14

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

Questa volta il velo di tristezza è di molto attenuato per il fatto che si tratta di una iniziativa che riguarda Gaetano Armao, una persona che mi è molto cara, per la quale ho stima ed affetto.

Inoltre dalla lettura dei lavori di Gaetano, raccolti nel volume, si desume, e non potrebbe essere diversamente stante il ruolo che ha rivestito per alcuni anni di Assessore del Governo Lombardo, che Gaetano crede nel futuro dell'autonomia regionale siciliana.

Gli scritti dimostrano che Gaetano è un politico appassionato. E' anche docente, studioso serio, avvocato, ma soprattutto è un politico. La sua più autentica passione è la politica. Come politico ha una caratteristica assai rara tra i politici: una vasta e profonda cultura istituzionale. Ragione per la quale spero, come siciliano, che abbia un futuro nella Regione, futuro che certamente merita anche perché è un regionalista convinto.

Invero la Regione è un malato grave, direi quasi davanti la porta del reparto rianimazione, 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.

* * *

Ciò premesso, dico subito che sotto un certo profilo quello che scrive Gaetano è un poco un libro di sogni.

Ineccepibile ed interessante la ricostruzione storica.

Condivisibili le valutazioni diagnostiche. Ma perplessità desta la terapia.

Dopo avere fatto presente che la spesa statale per investimenti nel mezzogiorno ha subito una riduzione del 20%, nei dieci anni precedenti lo scritto che è del 2012, sostiene che per affrontare con determinazione il nodo della crisi che attanaglia il sud del paese, occorre ripartire dagli investimenti per la infrastrutturazione materiale ed immateriale al sud ed in Sicilia, così come accaduto in Germania con il suo est, e citando un lavoro di Busetta, assume che bisognerebbe puntare sulla c.d. fiscalità di sviluppo o compensativa per attrarre investimenti esterni all'area creando nuove imprese e nuova occupazione.

* Intervento alla presentazione del libro di Gaetano Armao, *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana (attraverso congetture e confutazioni)*, Liguori Editore, Napoli, 2013, Palermo, palazzo Steri, 7 novembre 2014.

Come ci ricorda Piero Busetta nella sua introduzione, *“dal 2008 siamo in un tunnel dal quale non si vede via d’uscita”*. Ci ricorda anche che la crisi ha ridotto ai minimi termini l’economia siciliana, mentre si è accresciuto il divario con il centro nord che invece comincia a registrare i primo segnali di ripresa.

* * *

Gaetano auspica che la Sicilia possa attrarre investimenti esterni in tal modo creando nuove imprese e nuove occupazioni.

Al riguardo devo dire, fermo restando che il principale impedimento è costituito dalla crisi economica, che ne sussiste un altro che ci sarebbe pure nel caso in cui non ci fosse la crisi economica.

L’altro ostacolo 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.

* * *

Negli scritti di Gaetano è costante il riferimento al federalismo fiscale, introdotto con la legge n. 42 del 2009 in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Al riguardo la mia impressione è che il federalismo fiscale in concreto, non è andato più avanti e non sembra che ci siano le condizioni perché avanzi.

* * *

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

Il disegno di legge, che ha avuto una prima approvazione dal Senato nello scorso mese di agosto 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 qualcosa consentirebbe alle Regioni speciali di continuare ad avere applicato l'attuale titolo V della Costituzione con la clausola di maggior favore (art. 10 L. cost. n. 3 del 2001). Ma mi sembra difficile che la norma rimanga così com'è.

* * *

A tale proposito 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.

* * *

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 24 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 governo parlamentare, la quale frattanto è stata sostituita dalla forma di governo presidenziale (L. cost. n. 2 del 2001).

Ma è soprattutto sulle competenze legislative che io desidero richiamare la vostra attenzione. E' con riferimento a tali materie 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 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 (L.r. 27.12.50, n. 104) la legge di riforma agraria, 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 del marzo 1950, e quella sopra citata n.

51 del 1957. 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.

* * *

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, che appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

* * *

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 sull'edilizia residenziale, introdusse alcune significative innovazioni, le quali segnavano una evoluzione rispetto alla disciplina statale recepita. Ad esempio furono introdotte le cosiddette 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.

* * *

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

namento 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.

Diremo 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 normativa 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 disposta 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 proprio a Gaetano, 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, di assetto 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.

Concludo. Complimenti a Gaetano con l'augurio che possa tornare nel Governo della Regione. Per questa spero che le mie previsioni pessimistiche vengano smentite