

LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE NELLA BOZZA DI STATUTO SICILIANO DEL 17 MARZO 2004. OSSERVAZIONI E PROPOSTE *

di

Francesca Leotta

(Dottore di ricerca in diritto costituzionale all'Università di Napoli Federico II)

27 gennaio 2005

1. Premessa. La nuova frontiera della specialità regionale.

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, rappresenta senza dubbio una importante sfida per le regioni a statuto speciale, perché offre loro l'opportunità di valorizzare e rilanciare il proprio ruolo.

A ben vedere, il generale potenziamento delle autonomie ha rafforzato la tendenza ad affievolire le differenze tra i due diversi tipi di regione che caratterizzano il nostro ordinamento regionale.

E' noto, infatti, che l'art. 10 della stessa l. cost. n. 3/2001¹ prevede che “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”².

*Il presente articolo riprende una relazione svolta alla Tavola rotonda sul tema “Statuto Siciliano: Quali prospettive per la democrazia regionale?”, organizzata il 16 maggio 2004 dall'Associazione Hybla Junior di Avola (Siracusa).

¹ La disposizione citata è stata fortemente criticata da F. Teresi, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane: prime osservazioni*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 881. Secondo l'Autore, l'art. 10 rappresenta “una palese e macroscopica rottura costituzionale”, laddove “rimette alla libera valutazione delle Regioni e delle Province autonome l'applicazione a queste ultime delle disposizioni della stessa legge costituzionale n. 3 «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già (ad esse) attribuite»”, atteso che la disciplina degli Statuti speciali, in quanto di rango costituzionale, non può essere modificata “mai in modo informale e per di più a discrezione di alcuni soggetti pubblici” (886-887).

² Sulle modalità di individuazione delle “forme più favorevoli di autonomia” indicate dall'art. 10, A. Ruggeri (*L'autonomia legislativa della Regione Siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Aut.*, 2002, 846) sottolinea la necessità di considerare il nuovo quadro costituzionale sempre nella sua unità (interezza), in quanto il significato di ogni disposizione si spiega alla luce di “certe esigenze di ordine sistematico”, le quali, “proiettando la loro immagine sulle parti di cui la riforma si compone e su quest'ultima nel suo insieme, valgono a dare un senso al nuovo «modello»”. L'Autore chiarisce come, malgrado l'articolo citato parli di “singole forme” di autonomia, non sia corretto parcellizzare le disposizioni costituzionali introdotte nel 2001 per confrontarle con quelle degli statuti speciali, nel tentativo di “stabilire quali «parole» del dettato

Sotto un certo profilo, questa disposizione segna un momento – forse inevitabile – di misurazione dell'autonomia speciale su quella ordinaria (arricchita, quest'ultima, soprattutto dal IV° comma dell'art. 117 Cost. e dall'art. 119 Cost.)³.

E' significativo, però, il fatto che sia stata ribadita la distinzione tra le regioni speciali e le altre ordinarie, in quanto emerge chiaramente l'intenzione del Legislatore costituzionale di mantenere in capo alle prime un regime giuridico differenziato, nel rispetto dell'originario riconoscimento di particolari condizioni di autonomia sancito negli Statuti speciali.

E' vero, d'altra parte, che la stessa specialità, sebbene storicamente legata alle peculiari condizioni geografiche e socio-culturali delle cinque regioni, è stata spesso oggetto di forti critiche, anche a causa di un uso poco accorto che ne è stato fatto, tanto da far sostenere da più parti la necessità dell'abolizione di tale sistema diversificato⁴.

Tuttavia, com'è noto, nel rinnovato quadro costituzionale si è ritenuto opportuno riprodurre, all'art. 116 Cost., il modello delle autonomie speciali, non solo per il semplice (ed ovvio) motivo di non stravolgere l'attuale "ordine costituito"⁵, ma probabilmente anche per usufruire della potenziale ricchezza che tali esperienze differenziate sono in grado di apportare al sistema regionale nel suo complesso.

Inoltre, sempre all'art. 116 Cost., è stato inserito (al III° c.) un meccanismo di diversificazione delle "altre Regioni"⁶, in base al quale queste ultime possono contrattare⁷ con lo Stato "ulteriori forme e condizioni di autonomia".

costituzionale rifatto consentano all'autonomia di progredire rispetto al punto in cui l'hanno portata gli statuti". Eventuali "stralci" sarebbero possibili solo se effettuati "per parti completamente strutturate e riguardate appunto nella loro unità significativa" (847).

³ Come sottolineato da A. D'Atena, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 199, l'estensione della nuova disciplina costituzionale a tutte le Regioni comporta, per l'autonomia speciale, la trasformazione da regime "alternativo" in regime "aggiuntivo rispetto a quello ordinario", in cui "le massime espressioni della specialità sarebbero probabilmente da cogliere sul versante del trattamento finanziario" (211).

⁴ Sulle problematiche della specialità, cfr., tra i tanti contributi, *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate (Atti del Convegno di Palermo, 6-7 maggio 1983)*, Quaderni a cura del Servizio Studi legislativi dell'ARS, 20, Palermo, 1984.

⁵ L'opposta decisione avrebbe, senza dubbio, portato a fortissimi contrasti tra le Regioni speciali e il Parlamento nazionale. Sul punto, cfr. A. D'Atena, *Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 3. Sul mantenimento della specialità, cfr., altresì, A. Ruggeri, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, V, 204; G. Demuro, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 45.

⁶ Una "clausola di «specializzabilità»", come è stata definita da C. Salazar, in C. Salazar – A. Ruggeri, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003, anche in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, 2003, 378. Sulla differenziazione regionale introdotta dall'art. 116, III° c. Cost., cfr., tra gli altri, F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 55; N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51; M. Cecchetti, *Attuazione della riforma*

Probabilmente, si è di fronte ad un nuovo modo di intendere la specialità, non più come “privilegio” (più o meno giustificato) riconosciuto ad alcune Regioni che hanno avuto la “forza” di imporre allo Stato un proprio regime peculiare⁸, ma come una “marcia in più” da riconoscere a tutte le Regioni che ritengono di poter autonomamente gestire anche interessi attualmente assegnati allo Stato.

Evidentemente, la soluzione data dall’art. 116 Cost. rappresenta un compromesso⁹ tra il precedente sistema – forse ormai privo di giustificazioni sostanziali – e un modello di regionalismo differenziato¹⁰, che trova sempre maggiori consensi in dottrina grazie alla flessibilità che lo connota¹¹.

costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune (13 dicembre 2002), in <http://www.federalismi.it>; B. Caravita, *Le “vecchie” Regioni speciali e le “nuove” forme di autonomia differenziata*, in *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 143; Atti del Convegno su *Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Messina 18-19 ottobre 2002, in <http://www.unime.it/congressi/regionalismo>. Per T.E. Frosini, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2002, 599, il regime di differenziazione dovrebbe riguardare tutte le Regioni sotto un profilo “sostanziale”, per valorizzare la “capacità promozionale” di ognuna di esse (*op. cit.*, 600). Contrario alla differenziazione, invece, C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, 160 ss.

⁷ Sulle modalità di attuazione del procedimento rinforzato previsto dall’art. 116, cfr. F. Pizzetti, *Le intese per l’attuazione dell’art. 116*, nel *Forum di Quaderni Costituzionali*, <http://www.unife.forumcostituzionale/contributi>.

⁸ Cfr., sul punto, G. Pitruzzella, *C’è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, 499 (spec. 508 ss.). Sui riflessi della riforma del 2001 sulla specialità siciliana, cfr. altresì G. Romagnoli, *Riforme costituzionali e autonomie speciali*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 311.

⁹ Una “soluzione salomonica, che cerca di contemperare esigenze eterogenee e non agevolmente conciliabili”, secondo D’Atena, *Prefazione*, cit., 3. La scelta del legislatore costituzionale è stata talvolta criticata in dottrina: cfr. A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 207 ss. In particolare, dubbi sull’opportunità di mantenere il precedente sistema sono stati espressi da C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 59.

¹⁰ Sull’applicazione di un regime di differenziazione al sistema regionale italiano nel suo complesso (già prima della riforma del 2001), cfr. A. Ruggeri, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie*, 2000, 845, anche in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. V. Studi dell’anno 2001*, Torino, 2002, 1 (spec. 13 ss.). L’Autore propone l’adozione di un “regionalismo asimmetrico e progressivo, idoneo a portare alla realizzazione di un modello di specialità «plurale» o diffusa, fondata sulla integrazione delle competenze (e degli atti che ne sono espressione) e sulla sussidiarietà” (26). L’esigenza principale di Ruggeri è quella di garantire collaborazione e dinamicità nei rapporti tra i vari livelli di governo (evitando di imbrigliare il sistema in strutture eccessivamente rigide), per assicurare la piena funzionalità dell’organizzazione. In particolare, riprendendo il modello spagnolo, l’Autore suggerisce di riservare allo Stato “un pugno di materie, le sole cui facciano capo interessi autenticamente, esclusivamente nazionali (o sovranazionali) o, meglio, quelli – allo stato storico-positivo di sviluppo dell’esperienza ordinamentale – considerati tali” (27), e creare, con “ogni funzione non rientrante nella sfera statale”, “un «paniere», costituzionalmente disegnato, dalle enormi capacità di contenimento, cui le Regioni possono in ogni momento attingere man mano che se ne presenti la necessità, esse stesse, dunque, costruendo, giorno dopo giorno, la loro autonomia e determinandone il mobile assetto” (29-30). Il modello suggerito da Ruggeri (più volte ribadito nei suoi scritti successivi – cfr. *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, 85, anche in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. V. cit.*, 49; nonché *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale, in Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, 2001, 161, anche in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, V. cit.*, 157; ed inoltre, *L’oscuro volto del neoregionalismo*, in *Nuove Aut.*, 2002, 7, anche in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. VI. 1. Studi dell’anno 2002*, Torino, 2003, 1) riprende, per certi aspetti (e fornisce un esempio concreto di attuazione de) il noto pensiero di C. J. Friedrich

In questo quadro, se si volesse andare oltre il testo della riforma (e forse oltre l'intenzione del Legislatore costituzionale del 2001) ed azzardare una prospettiva di «sperimentazione costituzionale», le regioni speciali ben potrebbero presentarsi come un primo banco di prova di un processo più generale di differenziazione delle autonomie, il quale potrebbe progredire gradualmente, prima, mediante la «specializzazione» di alcune Regioni ordinarie, quindi, con una ulteriore riforma che estenda a tutte le Regioni le medesime potenzialità di differenziazione.

Anche al di fuori di una simile ipotesi - forse in questo momento un po' avveniristica - è comunque chiaro che le cinque regioni speciali sono chiamate a rinnovare la propria specialità, ritagliandosi degli spazi nuovi di autonomia che giustifichino il mantenimento del loro peculiare *status*, in modo da rappresentare un modello competitivo rispetto alle altre regioni¹².

Il primo passo di questo processo di rinnovamento non può che partire da una profonda riforma dei rispettivi Statuti speciali, non solo – e non tanto – per adeguarli al nuovo Titolo V, ma soprattutto per predisporre le singole organizzazioni regionali all'acquisizione di sempre maggiori «fette» di autonomia, nell'ambito del processo di «federalizzazione» avviato nel 2001 e che in futuro potrebbe avere ulteriori sviluppi.

Un'indicazione in tal senso si ricava chiaramente dallo stesso art. 10 della l. cost. n. 3/2001, nel punto in cui prevede che l'attuale disciplina costituzionale si applica alle regioni speciali “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti”.

Questo inciso segna l'apertura della «stagione» delle nuove Carte regionali speciali¹³, in quanto sottolinea l'urgenza di rinnovamento delle stesse avvertita dal Legislatore costituzionale contestualmente alla generale riforma del sistema regionale (e che, ovviamente, non può che essere gestita dalle singole Regioni speciali).

La Regione Siciliana ha avviato il procedimento di revisione dello Statuto con l'istituzione da

(*Trends of Federalism in Theory and Practise*, London, 1968), secondo il quale il federalismo (ma l'osservazione può essere generalizzata con riferimento ad ogni sistema autonomistico) deve intendersi come un processo, che imprime dinamicità ai rapporti tra i diversi livelli di governo, permettendo – di volta in volta – i necessari aggiustamenti per migliorare la funzionalità del sistema.

¹¹ Cfr., sul punto, G. Pastori, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 487, che sottolinea come “la specialità acquisti un senso e una portata nuovi, si cali in un contesto nuovo, da eccezione è diventata (...) regola del sistema che si va creando” (492). Sui sistemi autonomistici differenziati, cfr., per tutti, P. Pernthaler, *Lo stato federale differenziato* (*Der differenzierte Bundesstaat*, Wien, 1992), trad. it. di C. Fraenkel, a cura di F. Palermo, Bologna, 1998; L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

¹² Per una panoramica del ruolo delle Regioni nel contesto europeo, cfr., per tutti, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003.

¹³ Accanto a quella riguardante i nuovi statuti ordinari, che ha preso il via a seguito della riforma costituzionale introdotta con l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 (riforma che, com'è noto, è stata estesa anche alle Regioni speciali con la l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2).

parte dell'Assemblea Regionale¹⁴ di una Commissione speciale, insediatasi l'11 gennaio 2002¹⁵.

Per procedere all'esame congiunto delle proposte di modifica dello Statuto siciliano¹⁶, all'interno di detta Commissione è stata istituita una sottocommissione¹⁷, la quale, utilizzando come "testo base, in senso tecnico, il disegno di legge presentato dal Presidente della Commissione, on. Leanza" (ddl n. 580)¹⁸, ha elaborato una bozza di riforma, approvata dalla Commissione il 17 marzo 2004 ed esitata per l'Aula¹⁹.

Tale bozza è stata quindi trasmessa all'Assemblea, la quale, nella seduta dell'11 maggio 2004, l'ha rinviata alla Commissione per l'esame di circa cinquecento emendamenti.

L'operazione di rilettura ed approfondimento dello Statuto richiederà ancora del tempo. In attesa della conclusione dei lavori, il testo della bozza del marzo 2004 offre comunque degli

¹⁴ Con la l. r. 23 ottobre 2001, n. 13, Istituzione della Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale, in G.U.R.S., 26 ottobre 2001, n. 51. L'art. 2 dispone che "la Commissione è nominata con decreto del Presidente dell'Assemblea ed è composta da un numero di deputati tale da garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari ed, al contempo, per quanto possibile, il rapporto proporzionale fra gli stessi esistente in Assemblea". I sommari dei lavori della Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale sono riportati nelle Banche dati on line dell'ARS (ICARO), consultabili al sito <http://www.ars.sicilia.it>.

¹⁵ Per quanto riguarda le altre Regioni speciali, si segnalano alcune iniziative di modifica dello Statuto della Regione Sardegna, con la proposta di legge nazionale n. 10 (presentata dai Cons. reg. S. Sanna, Ibba, Secci, Balia, Cugini in data 30 luglio 2001), Proposta di modifica alla Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto Speciale per la Sardegna), e la proposta di legge nazionale n. 11 (presentata dai Cons. reg. Floris e M. Tunis in data 9 maggio 2002), Nuovo Statuto per la Regione autonoma della Sardegna e cambiamento di denominazione della stessa in "Comunità Autonoma della Sardegna".

¹⁶ Segnatamente, ddl n. 580 del 13 febbraio 2003 (XIII Legislatura), Disegno di legge voto per la revisione dello Statuto speciale della Regione siciliana, presentato dal deputato Leanza; ddl n. 472 del 9 agosto 2002 (XIII Legislatura), Modifiche allo Statuto della Regione siciliana, presentato dai deputati Fleres, G. Catania, Maurici, Mercadante; ddl n. 578 del 7 febbraio 2003 (XIII Legislatura), Disegno di legge voto per la modifica dello Statuto della Regione siciliana, presentato dai deputati Capodicasa, Speciale, Cracolici, Crisafulli, De Benedictis, Giannopolo, Oddo, Panarello, Villari, Zago; ddl n. 602 del 19 marzo 2003 della Regione siciliana (XIII Legislatura), Disegno di legge voto per la modifica del Titolo II, sezione I dello Statuto della Regione siciliana. Disciplina del consiglio delle autonomie locali, presentato dai deputati Ioppolo, Formica, Incardona, Infurna, Sammartino, Virzi; ddl n. 652 del 24 luglio 2003 (XIII Legislatura), Disegno di legge voto per la revisione dello Statuto speciale della Regione siciliana, presentato dai deputati Forgione, Liotta.

¹⁷ Composta dagli On. Leanza, Pistorio, Capodicasa, Leontini, Acierio, Neri e Ortisi, nominata nella seduta della Commissione speciale del 16 luglio 2003.

¹⁸ L'iter dei lavori è riassunto nella *Relazione della Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale - Relazione di maggioranza*, redatta dall'on. Leanza ed illustrata in aula dall'On. Pistorio durante la seduta dell'ARS del 21 aprile 2004.

¹⁹ Ddl della Commissione, Schema di progetto di legge costituzionale da proporre ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto al Parlamento nazionale recante "Modifiche allo Statuto della Regione", inserito nelle Banche dati online dell'ARS, cit. (si precisa che il ddl in questione ha mantenuto il n. 580, mutuato dalla "bozza Leanza"). Il testo dello Statuto, coordinato con tale ddl di modifica, è attualmente consultabile nel sito www.federalismi.it. Per un commento della "bozza Leanza", cfr. il n. 12/2004 di *Nuove Autonomie*, con i contributi di F. Teresi, *Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella «bozza» di revisione dello statuto speciale*, 9; A. Ruggeri, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, 13; F. Teresi, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, 55; F. Ferrara, *La sussidiarietà cd. orizzontale nello Statuto siciliano*, 69; R. Sapienza, *L'attività negoziale delle Regioni appartenenti a Stati diversi nel diritto internazionale e nel diritto comunitario*, 73; A. D'Asaro, *Il diritto comunitario nella bozza di Statuto del 17 marzo 2004*, 77; C. Negri, *Interrogativi sulla specialità siciliana*, 87; A. Piraino, *Il sistema dei raccordi regione-istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano*, 101.

interessanti spunti di riflessione sul modo in cui la Commissione ha ritenuto opportuno procedere nello svolgimento del suo compito.

Da un punto di vista generale, è fondamentale, anzitutto, individuare lo «spirito» con cui è stato interpretato il concetto di «adeguamento» dello Statuto, ossia se sia stata seguita una linea «riduttiva», secondo cui l'intervento sulla Carta regionale deve limitarsi a semplici «aggiustamenti», lasciando inalterato l'impianto originario, oppure una linea più innovativa, in base alla quale è necessario dar vita ad un nuovo Statuto²⁰.

E' chiaro che dalla scelta per l'uno piuttosto che per l'altro punto di vista sono dipese le soluzioni poi in concreto adottate.

Alla luce della riforma del 2001, sarebbe stato plausibile propendere per una visione di completo rinnovamento dello Statuto²¹.

Senonché, la Commissione ha preferito percorrere una strada decisamente conservatrice, redigendo una bozza che si presenta non come una nuova Carta regionale, ma più semplicemente come una modifica del vigente Statuto siciliano, “per mantenere in vita”, secondo quanto espressamente affermato dal Presidente della stessa, “la peculiare fisionomia di una Carta che ha segnato una delle più importanti svolte nella storia della Sicilia ed evitare il rischio di una omologazione che andrebbe non soltanto contro tali radici ma anche contro la logica e la cultura del federalismo”²².

Da un lato, si comprende l'importanza simbolica di mantenere in vita il «vecchio» Statuto, approvato ancor prima del referendum istituzionale del 2 giugno 1946²³.

Tuttavia, questa scelta «di principio», se comprensibile come rivendicazione e celebrazione dell'autonomia siciliana, impedisce di sfruttare pienamente le potenzialità offerte dalla riforma del 2001.

Sarebbe più opportuno, infatti, rivedere e rimeditare l'intero statuto²⁴, tenendo, tra l'altro, presente che – com'è noto – il suo impianto è più vicino a quello dello Statuto Albertino che

²⁰ Come auspicato da A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico – ricostruttivo)*, in www.federalismi.it e www.giurcost.org, e poi anche in “*Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. VI. 2. Studi dell'anno 2002*”, Torino, 2003, 135 (spec. 145 ss.).

²¹ Seguendo così la soluzione suggerita dai Proff. A. Piraino, G. Pitruzzella, A. Ruggeri, G. Silvestri, F. Teresi in occasione dell'incontro con la Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale, tenutosi in data 18 giugno 2002 (come si evince dal sommario dei lavori della Commissione, seduta del 18 giugno 2002, inserito nella Banca dati on line dell'ARS, cit.).

²² Relazione di presentazione del ddl n. 580 da parte del proponente, On. Leanza (inserita nelle Banche dati online dell'ARS, cit., ed altresì consultabile al sito www.federalismi.it).

²³ Per una riflessione sull'autonomia siciliana, cfr. *Cinquant'anni dello Statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Atti del convegno, Palermo, 23-24 maggio 1997, a cura di F. Teresi, Palermo, 1998. Per un quadro generale dell'organizzazione della Regione siciliana, cfr., tra gli altri, F. Teresi, voce *Regione, c) Sicilia*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 386; M. Immordino, F. Teresi, *La Regione Sicilia*, II^a ed., Milano, 1988.

non al modello della Costituzione repubblicana, tanto da aver sin dall'inizio presentato noti problemi di compatibilità con quest'ultima²⁵.

In questo frangente si presentava l'occasione non solo di procedere ad un riallineamento dello Statuto con la Costituzione, ma anche di creare (con un pizzico di lungimiranza²⁶) un'organizzazione regionale in grado di «guardare oltre» l'attuale Titolo V, e quindi capace di conciliarsi, senza il bisogno di continui aggiustamenti²⁷, con ulteriori modifiche del nostro tipo di stato.

Bisogna, del resto, considerare che la specialità - di per sé - non rappresenta un elemento imprescindibile e inderogabile di uno stato autonomistico, non avendo una capacità di imporsi nel sistema senza una espressa previsione costituzionale²⁸.

Da ciò la necessità di predisporre uno Statuto che esalti le peculiarità del regime speciale, predisponendo delle soluzioni organizzative tali da giustificare nel tempo il permanere di un modello di autonomia differenziato.

Bisognerebbe, quindi, dare un «valore aggiunto» alla specialità, adottando soluzioni d'avanguardia che permettano di fronteggiare l'evoluzione del sistema costituzionale senza stravolgere, di volta in volta (in occasione di singole modifiche della Costituzione), l'organizzazione regionale.

Nel ridisegnare la specialità occorrerebbe quindi riscrivere di sana pianta lo Statuto²⁹, senza fermarsi al passato, né agli schemi proposti dalla Costituzione (l'acritico recepimento dei quali porterebbe all'appiattimento della specialità), ma ispirandosi anche alle esperienze di altri Stati.

²⁴ Come chiaramente sottolineato da A. Ruggeri, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, cit., 14.

²⁵ Problemi per lo più risolti in sede giurisdizionale dalla Corte Costituzionale (si pensi, fra tutte, alle vicende dell'Alta Corte). E' bene ricordare, anche, che la non perfetta corrispondenza tra Statuto regionale e Costituzione ha determinato, con atteggiamento forse eccessivamente prudente, la mancata o ritardata attuazione di alcuni istituti previsti dallo Statuto (ad es., l'assunzione da parte del Presidente della Regione del ruolo di capo della polizia, mai realizzata).

²⁶ Lungimiranza che, a conti fatti, non mancò in sede di redazione dello Statuto del 1946.

²⁷ Aggiustamenti che richiedono sempre tempi lunghi, così ritardando lo sviluppo dell'autonomia.

²⁸ Con riferimento al piano della potestà normativa (ma l'osservazione si può estendere a tutta la disciplina speciale), è stata notata da Ruggeri (*L'autonomia legislativa della Regione Siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, cit., 850) la mancanza di "una reale autonomia concettuale – operativa" del "canone ordinatore della specialità", il quale non si impone automaticamente come criterio regolatore tra le disposizioni del Titolo V e quelle degli Statuti speciali, ma che viene applicato solo in quanto richiamato espressamente da "una delle fonti". Sulla base di questo rilievo, si potrebbe allora supporre che, in assenza dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, le autonomie speciali sarebbero presto scomparse, perché «costrette» in via di fatto ad uniformarsi alle altre Regioni.

²⁹ E' stato del resto notato che "nessuna pregiudiziale negativa osta a che gli statuti presentino un'ampiezza di dettato inusitata, specificamente volta a coprire campi precedentemente non coltivati, in aggiunta a quello dell'organizzazione" (Ruggeri, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V*, cit., 151-152).

Solo operando in questo modo si può garantire un modello «forte» perché stabile nel tempo, tale da consentire alla Sicilia di inserirsi con autorevolezza sia in ambito nazionale che nel più ampio contesto dell'U.E. (e confrontarsi, quindi, «ad armi pari» con le omologhe esperienze europee).

2. La bozza di Statuto siciliano del 17 marzo 2004 e la (nuova?) potestà legislativa regionale.

Come anticipato, la bozza dello Statuto siciliano³⁰ riflette la scelta della Commissione di mantenere il vecchio impianto del 1946, nel quale sono state inserite diverse rilevanti modifiche.

Sono stati introdotti un preambolo³¹ e numerosi nuovi articoli, ma ovviamente è stata conservata la numerazione originaria, il che – sotto un profilo sia formale che funzionale – rende di difficile lettura il testo, appesantito da articoli bis, ter e quater, che talvolta, per il loro contenuto, non si raccordano nemmeno con l'articolo da cui mutuano il numero³².

In alcuni punti la bozza si presenta, quindi, come discontinua e frammentaria, perché sembra che i nuovi istituti siano inseriti in maniera casuale, interrompendo il procedere logico della trattazione, cosicché risulta difficile una lettura sistematica del testo, e le disposizioni sugli argomenti affini devono cercarsi un po' in tutto lo statuto.

La decisione di riprendere ed integrare la vecchia numerazione – sebbene necessitata – appare, in sostanza, essere non solo poco elegante sotto il profilo formale, perché conferisce un'aria «di vecchio» ad un testo che deve inserirsi in un contesto totalmente nuovo (e suscettibile, a breve, di ulteriori modifiche, essendo in corso una nuova revisione del Titolo V

³⁰ Gli articoli dello Statuto siciliano sono indicati con la numerazione di cui al testo coordinato con il ddl della Commissione sopra citato.

³¹ E' stato attribuito un grande rilievo all'introduzione del Preambolo, come si legge nella *Relazione di presentazione del ddl n 580*, cit., in quanto esso "riconferma la specificità culturale, storica, geografica, giuridica e politica della regione siciliana in una prospettiva di crescita e sviluppo della regione stessa all'interno dello Stato italiano, in armonia con le prospettive poste dall'Unione Europea e dalla vicinanza dei paesi del Mediterraneo". La necessità di inserire un preambolo nello Statuto siciliano è stata criticata da F. Teresi, *Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella «bozza» di revisione dello Statuto speciale*, cit., atteso che le affermazioni in esso contenute "sono per la gran parte ultronee trovando (...) posto nella Costituzione, che è la Carta fondamentale e identitaria del nostro ordinamento democratico e repubblicano, cui debbono raccordarsi tutti gli statuti, sia ordinari che speciali, specie a riguardo delle libertà fondamentali e dei principi di struttura in quella Carta riconosciuti e tutelati".

³² Svareti gli esempi, a partire dall'art 11, riguardante le modalità di riunione dell'ARS, con l'art. 11 bis (inserito dall'art. 17, ddl Comm.) concernente le fonti dell'ordinamento regionale, per poi proseguire, sempre all'interno della sezione I (Funzioni dell'Assemblea regionale) del Titolo II, con gli artt. 12, che disciplina l'iniziativa delle leggi regionali ed il procedimento di formazione delle stesse, 12 bis (aggiunto dall'art. 19, ddl Comm.), riguardante i regolamenti regionali di competenza della Giunta, e 12 ter (previsto dall'art. 20, ddl Comm.) sulla delega legislativa alla Giunta. E si potrebbe proseguire oltre.

della Costituzione³³), ma soprattutto risulta poco pratica, se si tiene conto, tra l'altro, del fatto che alcuni articoli, in passato dichiarati incostituzionali, non sono stati sostituiti³⁴.

A ciò si aggiunga che non sempre è stata rispettata e ripresa la divisione in sezioni per la disciplina di istituti distinti, la quale di sicuro avrebbe reso più organico il testo e avrebbe aiutato ad apprezzarne le modifiche³⁵.

A questi inconvenienti, che riguardano un po' tutta la bozza, si aggiungono poi, nei singoli settori disciplinati dallo statuto, problemi di natura sostanziale ben più gravi.

Restringendo il campo d'indagine alle disposizioni riguardanti la potestà legislativa, distribuita tra gli artt. 14, 14 bis, 17 e 17 bis dello statuto³⁶, emerge anzitutto una collocazione sistematica alquanto dispersiva, in quanto tra i primi due e gli ultimi due sono inseriti gli artt. 15, 16, 16 bis e 16 ter³⁷, che riguardano, rispettivamente, gli enti locali, il principio di sussidiarietà "orizzontale", il Consiglio regionale delle autonomie locali ed il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, creando così dei salti logici nella struttura complessiva dello statuto.

Per ragioni di ordine sistematico, sarebbe più opportuno concentrare in disposizioni contigue l'enunciazione dei vari tipi di potestà legislativa, evitando così commistioni con altri istituti, che, come accennato prima, potrebbero trovare una collocazione più adeguata in apposite sezioni ad essi dedicate.

A parte le notazioni di carattere formale, con riguardo alla disciplina sostanziale posta dagli artt. 14, 14 bis, 17 e 17 bis emergono in maniera evidente diverse incongruenze nella loro formulazione, dovute soprattutto all'assenza, in alcuni punti, di coordinamento con il Titolo V della Costituzione.

Anzitutto, i primi due articoli contengono l'elencazione delle materie in cui, rispettivamente, la Regione e lo Stato hanno potestà legislativa esclusiva.

³³ Con il disegno di legge costituzionale n. 2544, approvato in prima lettura al Senato il 25 marzo 2004.

³⁴ Ad esempio, come è noto, l'art. 26, riguardante le competenze dell'Alta Corte in materia di reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. 15 gennaio 1970, n. 6, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 59, con osservazione di G. Lombardi, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*, p. 64, ed in precedenza la sent. 9 marzo 1957, n. 38, in *Giur. Cost.*, 1957, 463, aveva attribuito alla Consulta la competenza a giudicare sulla legittimità delle leggi regionali.

³⁵ Si vedano, ad esempio, gli artt. 16 bis e ter, che, introducendo degli istituti del tutto nuovi, quali il Consiglio regionale delle autonomie locali ed il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, meriterebbero delle sezioni apposite.

³⁶ Come sostituiti dagli artt. 23, 24, 29, 30, ddl Comm.

³⁷ Come sostituiti dagli artt. 25, 26, 27, 28, ddl Comm.

Un primo profilo che lascia perplessi è rappresentato proprio dalla doppia elencazione degli ambiti materiali, secondo un modello che non si riscontra di certo nella nostra Costituzione³⁸, ma che è proprio di alcuni sistemi federali (quale, ad esempio, quello canadese).

In astratto, l'adozione di un modello differente da quello costituzionale non vuol dire automaticamente che il primo sia incompatibile con il secondo.

Piuttosto, è necessario individuare se il sistema statutario sia o meno ridondante in alcune sue parti confrontate con il Titolo V, in quanto qualsiasi ripetizione di disposizioni normative - specie se di rango costituzionale - può creare od amplificare i problemi interpretativi ad esse legate.

E' bene, pertanto, procedere ad un esame separato dei due articoli, per cercare la loro giustificazione non solo all'interno dello Statuto, ma anche con riferimento al quadro costituzionale nel suo complesso.

Da un lato, l'art. 14, che elenca le materie di competenza esclusiva regionale, trova una sua giustificazione nell'intenzione di garantire alla Sicilia una potestà legislativa piena in determinati ambiti, considerati sicuramente di interesse regionale, anche a prescindere dalle attribuzioni assegnate alle Regioni dal testo costituzionale vigente.

La disposizione in questione individua, quindi, un nucleo minimo di materie, in ogni caso attribuite alla Regione, quale che sia l'assetto delle competenze legislative a livello costituzionale.

Piuttosto, dubbi potrebbero sorgere con riferimento al fatto che l'art. 14 ingloba anche alcune materie³⁹ riservate dall'art. 117, c. II°, Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato. E' noto, tuttavia, che le Regioni speciali possono derogare alle previsioni costituzionali non «di principio» per arricchire la propria specialità⁴⁰.

³⁸ In cui, com'è noto, sono elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente, mentre alle Regioni è attribuita la potestà legislativa «residuale» (che viene considerata esclusiva) nelle materie non riservate allo Stato, senza un'indicazione specifica di esse.

³⁹ Si tratta, in particolare, di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, II° c., lett. p); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, II° c., lett. s), comunque riconducibili oggi agli artt. 14, 15 e 16 dello Statuto del 1946.

⁴⁰ Tale possibilità è generalmente ammessa in dottrina e giurisprudenza: cfr., da ultimo, C. Cost., sent. 4 luglio 2001, n. 230, in *Giur. Cost.*, 2001, I, 2053 (in cui si afferma che lo Statuto della Regione Sardegna ha “forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita nel Titolo V della Parte II della Costituzione”). Del resto, è stato precisato da S. Panunzio (*Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione*, svoltasi il 20 novembre 2001 – www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/speciali/senato) che, in sede di elaborazione dei nuovi statuti speciali, “bisognerà rifare il catalogo delle materie contenute negli statuti, che non deve necessariamente coincidere con il nuovo catalogo previsto dall'articolo 117. L'autonomia delle regioni speciali potrà essere maggiore di quella prevista nel catalogo dell'articolo 117, non minore, come dice già l'articolo 10; se fosse la stessa non avrebbe molto senso mantenere la specialità”. In tal senso anche A. Ruggeri, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, cit., 851.

Pertanto, l'inserimento di ambiti materiali riservati allo Stato nell'elenco dell'art. 14 dello Statuto non è, di per sé, vietato, purché venga rispettato il limite degli interessi non suscettibili di frazionamento territoriale, sia per motivi tecnici (ad es., pesi, misure, e determinazione del tempo), sia per scelte politiche di carattere nazionale strettamente legate all'unità della Repubblica italiana (ad es., difesa; cittadinanza).

In concreto, tra le materie che sono state incluse nell'elencazione di cui all'art. 14 dello Statuto, rientrano alcuni degli ambiti materiali che, in base all'art. 116, III° c., Cost., possono essere attribuiti alla potestà legislativa esclusiva delle "altre regioni"⁴¹ mediante un procedimento rinforzato⁴². Si tratta, in particolare, del "governo del territorio" (che l'art. 117, III° c., Cost. include tra le materie di legislazione concorrente) e della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (che l'art. 117, II° c., indica tra le materie riservate alla legislazione statale esclusiva)⁴³.

Ciò conferma l'applicabilità, sotto un profilo sostanziale, dell'art. 116, III° c., Cost. anche nelle Regioni a Statuto speciale, che possono usufruire direttamente delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", potenzialmente offerte alle "altre Regioni", inserendole nelle proprie Carte regionali.

Atteso, però, che in questo caso il trasferimento delle competenze avviene tramite una disposizione dello Statuto (e quindi di rango costituzionale), rimane comunque il dubbio sull'applicabilità, in futuro, del procedimento previsto dall'art. 116, III° c., alle Regioni speciali. Sono evidenti, infatti, i problemi che nascerebbero dalla modifica delle disposizioni statutarie di rango costituzionale da parte di una legge ordinaria, seppure adottata a maggioranza assoluta.

⁴¹ A ben vedere, l'art. 116, III° c., prevedendo la possibilità del trasferimento di alcune materie alle Regioni, dimostra indirettamente la derogabilità (parziale) degli elenchi dell'art. 117, II° e III° c.

⁴² Sul procedimento previsto dall'art. 116, IV° c., Cost., cfr. A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V° della parte IIª della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, anche in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. VI. 1*, cit., 67.

⁴³ L'art. 116, III° c., Cost. indica altre due materie, l'organizzazione della giustizia di pace e le norme generali sull'istruzione, che non sono state però inserite nell'art. 14 dello Statuto. Peraltro, nel vigente ordinamento costituzionale, l'organizzazione della giustizia onoraria risulta affidata ad alcune regioni a statuto speciale, ora nell'ambito della competenza legislativa esclusiva, ora nell'ambito delle funzioni amministrative delegate. In particolare, l'art. 41 dello Statuto della Valle d'Aosta, approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, prevede l'istituzione degli uffici di conciliazione ad opera del Presidente della Regione, previa deliberazione della giunta regionale. L'art. 94, D.P.R. 21 agosto 1972, n. 670, approvazione del T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige, prevede che alla nomina dei conciliatori e vice conciliatori provvede il Presidente della Regione, in virtù di delegazione del Presidente alla Repubblica.

Chiarita la posizione dell'art. 14 nell'impianto statutario, un discorso diverso va fatto sull'art. 14 bis, il quale elenca le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, peraltro in maniera leggermente difforme⁴⁴ rispetto all'art. 117, comma II°, Cost.

La disposizione in questione, infatti, appare discutibile sotto alcuni profili. Anzitutto, non si specifica che le materie ivi elencate sono “riservate” allo Stato, secondo la tecnica utilizzata dall'art. 117, c. IV°, Cost., laddove, nel definire l'ambito della potestà legislativa regionale “residuale”, si parla di materie “espressamente” riservate “alla legislazione dello Stato”, che sono sottratte all'intervento regionale.

Di per sé, tale omissione non sembra di particolare rilevanza, perché non scalfisce di certo la potestà legislativa esclusiva dello Stato; potrebbe essere comunque opportuno chiarire tale profilo, introducendo un inciso sulla riserva allo Stato delle materie elencate dall'art. 14 bis, per esigenze di compiutezza sistematica e per evitare la “tentazione” di invasioni in tali campi da parte della legislazione regionale.

In realtà, l'articolo in questione si presta ad una critica ben più profonda, riguardante la sua stessa ragion d'essere all'interno dello Statuto siciliano.

Non si comprende, infatti, a quale titolo la Regione siciliana si arroghi la legittimazione a definire le competenze dello Stato, duplicando inutilmente la disciplina costituzionale e richiedendo così un doppio sforzo interpretativo per individuare l'oggetto della potestà legislativa esclusiva statale⁴⁵.

⁴⁴ In particolare, risultano omesse alcune materie indicate nel testo costituzionale, e precisamente: previdenza sociale (art. 117, II° c., lett. o); legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, II° c., lett. p); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, II° c., lett. s). V. *retro* nota 42. Quanto alla previdenza sociale, essa è stata inglobata nell'elenco delle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente ex art. 17 Statuto, mentre le altre due ipotesi sono state inserite nell'elenco delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva della Regione ex art. 14 Statuto.

⁴⁵ Il moltiplicarsi delle incertezze interpretative si registrerebbe, soprattutto, se si accogliesse la proposta avanzata da R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 88, di leggere le materie dell'art. 117 Cost. in maniera più duttile rispetto alla prassi tradizionale, non tanto come oggetti ma come “punti di vista”, a seconda del soggetto chiamato ad esercitare la propria potestà legislativa. Il pregio di tale posizione è rappresentato dal fatto che permette di dare una interpretazione sfaccettata – e non più monolitica ed unidirezionale – delle diverse materie, in quanto, da un lato, spinge a tenere in conto i diversi livelli di interessi (statali, regionali, locali) che possono coesistere ed intersecarsi in un determinato ambito, dall'altro porta necessariamente ad adottare una lettura evolutiva delle materie stesse, che consente un adeguamento continuo e costante al divenire dei bisogni della collettività. L'Autrice porta, a tal proposito, un esempio: “se le materie demandate alla legislazione esclusiva dello Stato si assumono come punti di vista anziché come oggetti (e per alcune è impossibile ragionare altrimenti: si pensi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), esse offriranno varie e numerose occasioni di interferenza in molti dei settori affidati alle Regioni: interessi collocabili in materia di caccia, di cave, di foreste ecc. potranno essere attratti al centro, cioè divenire interessi nazionali, quando siano rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”. Queste considerazioni risultano ancor più evidenti considerando che allo Stato, a seguito dell'inversione dell'enumerazione delle competenze, non può più essere riconosciuto (per opinione univoca in dottrina) il compito – esclusivo – di definire in maniera puntuale gli ambiti delle singole materie nel nuovo quadro costituzionale, secondo la prassi che era invalsa durante la vigenza del vecchio art. 117 Cost. La definizione in

Inoltre, l'art. 14 bis potrebbe avere una grave ricaduta di carattere pratico nell'eventualità di una modifica dell'art. 117, comma II°, Cost. che, in linea con il potenziamento dell'autonomia regionale, comporti la riduzione o la rideterminazione delle materie riservate allo Stato⁴⁶. Qualora, infatti, mancasse una esplicita clausola di "adeguamento" dello Statuto a tale riforma, la disposizione in esame creerebbe dei notevoli problemi per l'autonomia siciliana, bloccandola nell'assetto delineato dallo stesso art. 14 bis.

La Regione, così, non avrebbe la possibilità di legiferare (impedita dall'art. 14 bis), né tanto meno potrebbe obbligare lo Stato a continuare a legiferare (in via esclusiva) nei settori a questo sottratti dalla riforma solo per fornire alla Sicilia una disciplina da applicare.

Alla luce di questa considerazione, l'art. 14 bis risulta quindi essere potenzialmente dannoso, perché rischia di privare la Regione siciliana dei vantaggi derivanti da un eventuale ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La pretesa di riprodurre l'intero sistema costituzionale all'interno dello Statuto regionale siciliano, oltre ad esulare dai confini dell'attività statutaria, rischia di introdurre dei limiti rigidi all'autonomia regionale (come con la disposizione in esame), bloccando l'operatività, in Sicilia, delle modifiche in senso autonomistico dell'intero sistema.

Le stesse considerazioni valgono anche per l'art. 17 della bozza di Statuto, nel quale sono indicate le materie di potestà legislativa concorrente, secondo un elenco anch'esso leggermente diverso da quello contenuto all'art. 117, III° c., Cost.

Nel caso, infatti, di diminuzione (o, addirittura, di soppressione) delle competenze concorrenti ed in assenza di una "clausola di adeguamento" dello Statuto siciliano, la Regione non potrebbe legiferare nelle materie elencate all'art. 17.

La disposizione in questione, quindi, potrebbe creare problemi analoghi all'art. 14 bis, risultando anch'essa inutile.

Pertanto, le Regioni speciali non sono – in astratto – obbligate a mantenere degli ambiti di potestà concorrente, atteso che, sulla base dell'art. 116, III° c., Cost., le materie indicate dall'art. 117, III° c., potrebbero confluire direttamente nella potestà legislativa esclusiva regionale.

concreto delle materie indicate dal II° e dal III° comma dell'art. 117 Cost. sarà pertanto il risultato dell'interpretazione congiunta di Stato e Regioni, da svolgersi secondo modalità collaborative nella considerazione dei rispettivi ambiti di intervento.

⁴⁶ Eventualità del tutto probabile, se si tiene presente che il catalogo delle materie di esclusiva competenza dello Stato è il frutto di una scelta politica, in base alla quale determinati interessi sono affidati alla disciplina dello Stato nella convinzione che si tratti di ambiti che necessitano di una normazione unitaria, scelta politica che, in quanto tale, può sempre essere rimessa in discussione. Ciò, tra l'altro, spiega perché gli elenchi di materie siano diversi per ogni Stato autonomistico: basti pensare alle materie di competenza del livello di governo centrale in Spagna, Germania, Belgio, Stati Uniti d'America, Canada.

Qualora si voglia mantenere la potestà legislativa concorrente, sarebbe opportuno modificare la formulazione della disposizione in esame, eliminando l'elencazione puntuale delle materie e rinviando⁴⁷ direttamente al catalogo costituzionale⁴⁸. In questo modo, nel caso di riforma della Costituzione con soppressione della potestà concorrente, l'ordinamento siciliano si adatterebbe automaticamente a tale modifica.

3. Lacune della bozza, riguardanti la potestà residuale e l'aggiornamento automatico dello Statuto. Proposte.

Il breve esame degli articoli della bozza di Statuto siciliano concernenti il riparto di potestà legislative evidenzia alcune gravi lacune della disciplina statutaria, che nascono dall'assenza di un reale coordinamento con il dettato costituzionale, anzi – forse - addirittura dalla mancanza di volontà di integrare lo Statuto nel sistema regionale generale.

Tre i profili principali che rilevano in tal senso: un primo riguardante le tecniche di individuazione della competenza legislativa regionale, un secondo relativo alla mancata integrazione del sistema regionale con quello statale ed, infine, un terzo concernente l'assenza di un coordinamento costante dell'autonomia siciliana con l'assetto costituzionale.

Il primo punto è rappresentato, infatti, dalla coesistenza delle competenze esclusive dello Stato e della Regione. All'art. 17 bis si stabilisce, invero, che “nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, la Regione esercita la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, dello Statuto, del principio di prevalenza del diritto comunitario, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali”.

Così come formulata, la previsione sembra definire non tanto le materie attribuite alla potestà legislativa regionale, ma i limiti di esercizio di tale potestà. Solo la presenza dell'art. 117, IV° c., Cost. induce a leggere e ad intendere anche l'art. 17 bis Statuto quale clausola sulla potestà legislativa residuale della Regione.

Sempre a proposito dell'art. 17 bis, atteso il suo contenuto di carattere generale, in quanto riguardante ogni tipo di potestà legislativa regionale (esclusiva e concorrente), sarebbe opportuno far notare che sarebbe meglio collocarlo prima dell'art. 14, riprendendo la sistematica propria dell'art 117 Cost., nel quale i limiti alla potestà legislativa sono inseriti al I° comma, precedendo qualsiasi elencazione di materie.

⁴⁷ L'istituto del rinvio mobile risulta, infatti, pienamente compatibile con lo Statuto e con la Costituzione.

⁴⁸ Catalogo dal quale dovrebbero essere, ovviamente, escluse le materie attribuite dallo Statuto alla potestà legislativa esclusiva della Regione.

Il secondo profilo che rende lacunosa la bozza concerne l'assoluta mancanza di un istituto di raccordo tra l'azione legislativa regionale e quella statale, che garantisca l'integrazione tra i due livelli di governo in campo legislativo e permetta di ridurre al minimo gli inconvenienti derivanti dall'eventuale inerzia della Regione.

In particolare, si potrebbe prevedere l'applicazione automatica delle leggi statali -almeno quelle di riforma - in assenza di una disciplina della Regione, con la sostituzione, poi, delle prime da parte della (competente) legislazione regionale.

Si tratterebbe di una "clausola suppletiva", già nota all'attuale Statuto del Trentino-Alto Adige/Sud Tirol⁴⁹, nonché ad alcuni ordinamenti stranieri⁵⁰, che segnerebbe una radicale – ma forse necessaria – svolta nell'autonomia siciliana, che, com'è noto, si è invece sempre trincerata dietro una applicazione «pura» della separazione delle competenze⁵¹.

Trattandosi di una clausola che disciplina i rapporti tra fonti primarie regionali e statali e che, quindi, riguarda tutte le Regioni, tale disposizione potrebbe essere inserita già a livello costituzionale. In mancanza di una previsione generale, sembra che nulla osti alla sua introduzione nello Statuto siciliano, attesa la natura costituzionale dello stesso, che permette di regolare i rapporti tra fonti primarie.

È bene precisare che una simile disposizione non dovrebbe essere letta come una autolimitazione dell'autonomia regionale, ma solo come una clausola "di integrazione" tra ordinamento statale ed ordinamento regionale, atta ad evitare il formarsi di lacune che, in

⁴⁹ Art. 105, D.P.R. 21 agosto 1972, n. 670. In giurisprudenza, è stato precisato che l'articolo in questione "va interpretato nel senso che la competenza legislativa esclusiva della Regione o delle Province non impedisce che le leggi dello Stato trovino immediata applicazione in tutto il territorio nazionale tutte le volte che gli organi legislativi locali non abbiano ancora legiferato e che tale ipotesi si verifica non solo quando manchi completamente una disciplina autonoma della Regione o delle Province, ma anche quando, pur avendo queste esercitato il potere legiferante, una determinata fattispecie resti priva di disciplina in sede locale e sia invece presa in considerazione della legge dello Stato" (Cons. St., V, sent. 15 gennaio 1990, n. 47, in *Cons. St.*, 1990, I, 60; *idem*, Cons. St., V, sent. 19 settembre 1992, n. 848, in *Cons. St.*, 1992, I, 1107). La Corte Costituzionale ha osservato, inoltre, che l'applicazione dell'art. 105 porta a ritenere "illegittima una legge statale che pretenda di disciplinare il settore nonostante che la regione o la provincia abbiano a ciò già provveduto, ovvero una legge provinciale o regionale che, pur non regolando la materia, pretenda di impedire l'applicazione di norme statali" (sent. 26 gennaio 1988, n. 117, in *Giur. cost.*, 1988, I, 348, con nota di A. Anzon, *Richiamo, rinvio, recezione nei rapporti tra leggi regionali e leggi statali*, 354).

⁵⁰ Nonché, a titolo esemplificativo, alla Costituzione spagnola, che, all'art. 149.3, così dispone: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". Per una rassegna della dottrina sul punto, si rinvia, da ultimo, ad A. Olmedo Gaya, *Il carattere suppletorio del diritto statale rispetto al diritto delle comunità autonome in Spagna*, in *Nuove Autonomie*, 2003, 31.

⁵¹ E, di conseguenza, nelle materie di propria competenza esclusiva, ha sempre rifiutato l'applicazione della legislazione statale in assenza della disciplina regionale.

ultima analisi, incidono sui cittadini (paralizzando l'azione dei pubblici poteri a livello regionale e locale)⁵².

Del resto, non pare che un simile sistema correttivo dell'inerzia del legislatore siciliano possa ledere in maniera irreversibile l'autonomia regionale, perché l'ARS potrebbe in qualsiasi momento esercitare la propria potestà legislativa, sostituendo la disciplina statale di carattere dispositivo. Quel che è giusto evitare è proprio che l'inerzia della regione crei situazioni di "incertezza del diritto" che incidono su cittadini.

In subordine, si potrebbe anche inserire un potere sostitutivo dello Stato in campo legislativo per sopperire alle inerzie regionali più gravi, analogamente a quanto previsto dall'art. 117, comma 5, Cost., con riferimento all'attuazione del diritto comunitario⁵³, nonché dalla l. 5 giugno 2003, n. 131⁵⁴.

Malgrado, in prima battuta, anche questo istituto possa sembrare una negazione dell'autonomia regionale, in realtà esso potrebbe essere strutturato come una applicazione della sussidiarietà, in quanto l'intervento statale sarebbe finalizzato ad evitare pericolosi "vuoti normativi" dannosi per i cittadini.

Infine, una terza lacuna è rappresentata dall'assenza di un meccanismo automatico di aggiornamento dell'ordinamento siciliano rispetto alle modifiche costituzionali che prevedano ampliamenti dell'autonomia regionale.

⁵² Del resto, è stato osservato da A. Ruggeri, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, cit., 6, che "la «esclusività» del potere di nomina riconosciuto come proprio delle regioni a regime differenziato nulla (...) ha a che fare col ripudio di un modulo di composizione «integrata» delle fonti, ispirato a quel principio di sussidiarietà che, nelle sue pur varie articolazioni ed applicazioni ai campi di esperienza nei quali trova riscontro, in forma ormai di sé le relazioni tra organi od enti, appartengano o no ad uno stesso ordinamento (interno o sovranazionale che sia)". Va ricordato, però, che la Corte Costituzionale si è espressa in senso del tutto negativo sulla possibilità per lo Stato di emanare norme suppletive nelle materie di competenza regionale con la sent. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. Cost.*, I, p. 2675, con commenti di A. D'Atena, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, p. 2776; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, p. 2782, la quale sottolinea che il modello di "distribuzione delle potestà legislative tra Stato e Regioni" è "improntato ad un grado accentuato di rigidità e restringe la possibilità di intervento del legislatore nazionale a tutela di esigenze unitarie (perché infrazionabili o comunque per via della loro dimensione o livello) a singoli schemi e strumenti predeterminati e prefissati, senza prevedere esplicitamente alcuna clausola di flessibilità di tipo generale che consenta di affrontare la molteplicità e imprevedibilità delle ipotesi in cui tali interessi ed esigenze possono richiedere di essere tempestivamente ed adeguatamente soddisfatti"; A. Moscarini, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, p. 2791; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, p. 2805.

⁵³ Sul quale esiste una copiosa letteratura: cfr., da ultimo, M. P. Iadicicco, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., 95, la quale sottolinea, in particolare, l'eccezionalità dell'esercizio del potere sostitutivo, a fronte della necessità di potenziare il ruolo delle Regioni nel contesto comunitario, proprio per evitare una continua ingerenza statale in ambiti che possono adeguatamente essere gestiti dalle Regioni stesse.

⁵⁴ Per un commento sulla l. n. 131/2003, cfr. *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, a cura di P. Cavaleri ed E. Lamarque, Torino, 2004.

Non pare adeguato, infatti, il disposto dell'art. 43 bis⁵⁵ dello Statuto, in quanto demanda ad esplicite deliberazioni (a maggioranza qualificata) dell'ARS l'adeguamento a "nuove condizioni di autonomia" eventualmente introdotte successivamente alla riforma del 2001, atteso che la Regione siciliana, con la sua inerzia, potrebbe paralizzare le "nuove frontiere" dell'autonomia⁵⁶.

L'introduzione di un istituto capace, invece, di «riallineare» automaticamente lo Statuto al quadro costituzionale permetterebbe di imprimere dinamicità e flessibilità al sistema siciliano, consentendo a questo di mantenere sempre viva la propria autonomia⁵⁷.

Come rilevato in dottrina, anche una clausola di adattamento automatico potrebbe presentare degli inconvenienti (a seconda dei casi concreti), specie sotto il profilo dell'immediata compatibilità di una riforma costituzionale con il regime di autonomia speciale. Determinate modifiche, infatti, se con riferimento alle Regioni ordinarie (o «specializzate») potrebbero presentarsi come ampliative delle potestà regionali, inserite in un contesto diverso come quello di un'autonomia speciale, potrebbero far regredire quest'ultima a posizioni deteriori rispetto allo *status quo ante*.

⁵⁵ Inserito dall'art. 57, ddl Comm.: "Le previsioni più favorevoli all'autonomia regionale eventualmente introdotte successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, con altre leggi costituzionali per altre Regioni, saranno applicate anche alla Regione siciliana, a seguito di deliberazione dell'Assemblea regionale, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, che dichiara la volontà di estendere all'ordinamento siciliano in tutto o in parte tali forme di maggiore autonomia".

⁵⁶ Sulla necessità di un meccanismo permanente (e non provvisorio, come l'art. 10, l. cost. n. 3/2001, la cui operatività è limitata alla riforma introdotta con la stessa legge) di adeguamento alle modifiche costituzionali, si è variamente espresso A. Ruggeri. L'Autore ha, in un primo momento (*Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V*, cit., 147 ss.), sostenuto l'opportunità di introdurre, negli Statuti speciali e in Costituzione, quanto meno il "canone dell'applicazione immediata" di ulteriori riforme costituzionali; "ancora meglio", ha quindi proseguito Ruggeri, "potrebbe farsi a prevedere un modulo flessibile, che rimetta alla volontà degli organi regionali di stabilire nei singoli casi (...) se dotarsi, o no, dei nuovi riconoscimenti fatti alle rimanenti Regioni, stabilendo allo stesso tempo delle procedure assai agili per la loro applicazione. In tal modo (...) si avrebbe il triplice vantaggio di sottoporre a verifica di coerenza sistemica ciascuna innovazione adottata, di fare opera di certezza per gli operatori (che saprebbero quali norme si applicano, e quali no, anche negli ordinamenti ad autonomia differenziata, in conseguenza di un'avocazione esplicita in tal senso) e, infine, di valorizzare anche in ciò l'autonomia, rimettendosi pur sempre alla volontà degli organi che se ne fanno istituzionalmente portatori l'applicazione di norme in realtà pensate per contesti diversi da quello che le accoglie" (*op. cit.*, 149). La seconda soluzione suggerita coincide, sostanzialmente, con quella accolta nell'art. 43 bis dello Statuto. In seguito, tuttavia, A. Ruggeri (*Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, cit., 4 ss.) è ritornato sul punto, evidenziando il punto debole di tale meccanismo, "che – a tacer d'altro – potrebbe far tardare l'acquisto dei benefici per la Regione stessa o, addirittura, vanificarlo (per il caso che non si riesca a raggiungere la maggioranza richiesta, peraltro giustamente elevata).

⁵⁷ L'esigenza di un sistema di aggiornamento automatico del sistema scaturisce, tra l'altro, da reiterate esperienze negative in campo di recepimento delle normative statali ordinarie. Tra le più rilevanti degli ultimi anni si ricordano la l. 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, recepita un anno dopo con la l. r. 11 dicembre 1991, n. 48; la l. 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, recepita con l. r. 30 aprile 1991, n. 10; infine, il caso più eclatante, la l. 11 febbraio 1994, n. 109, Legge quadro in materia di lavori pubblici, recepita solo dopo otto anni con la l. r. 2 agosto 2002, n. 7.

Un efficace correttivo a questo meccanismo è stato proposto da chi ha suggerito di “rovesciare la soluzione prescelta dalla bozza, nel senso di prevedere come automatico l’impianto delle nuove forme di autonomia anche in Sicilia, restando ad ogni modo possibile la loro (totale o parziale) esclusione, per il caso che se ne consideri impossibile l’armonico innesto nel corpo statutario”⁵⁸.

In questo modo, l’autonomia della Sicilia risulterebbe preservata da “innovazioni” incompatibili con lo Statuto⁵⁹.

⁵⁸ *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, cit., 5.

⁵⁹ Il riferimento è sempre ad A. Ruggeri, il cui commento citato sopra è relativo alla “bozza Leanza”, ha espresso altresì i suoi dubbi sulla previsione (art. 25) che disponeva l’adeguamento del sistema regionale siciliano non solo alle modifiche costituzionali successive alla riforma del 2001, ma anche a quelle “applicative a determinate Regioni per effetto del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione”. L’Autore non era ‘accordo sul fatto che la Regione siciliana potesse “motu proprio far valere anche per sé talune innovazioni frutto di accordo intercorso tra altre regioni e lo Stato”, in quanto quest’ultimo sarebbe stato “totalmente tagliato fuori dalla procedura con cui le innovazioni stesse” sarebbero state “«trapiantate» nell’ordinamento siciliano. Il ddl della Commissione (art. 57) non contiene più il riferimento alle modifiche ottenute mediante il ricorso all’art. 116 Cost. Condividendo le osservazioni di Ruggeri sopra riportate, si auspica che tale inciso non venga riproposto nel testo definitivo dello Statuto.