

Specialità e asimmetrie: la Regione Sicilia*

Ornella Spataro e Andrea Piraino

1. Vicende e peculiarità della Regione

1.1. Evoluzione dello Statuto

Sono note le vicende storiche che portarono all'approvazione dello Statuto siciliano: dall'istituzione di un "Alto Commissario" per la Sicilia e di una Consulta regionale, nel 1944, all'approvazione dello Statuto regionale siciliano, nel 1946, il cui testo, redatto dalla Consulta regionale, fu pressoché interamente recepito dal Governo. Lo Statuto siciliano fu poi convertito dall'Assemblea Costituente in legge costituzionale, la n. 2 del 1948, senza che, per esigenze di celerità, fosse possibile procedere ad una preventiva opera di adeguamento dello stesso Statuto alla sopravvenuta Costituzione repubblicana.

Tale adeguamento, in effetti, non è mai stato realizzato, salva l'approvazione, nel 2001, della l. c. n. 2, che ha introdotto anche in Sicilia il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

Ciò, almeno in parte, spiega il fatto che lo Statuto regionale siciliano, dotato di un contenuto maggiormente connotato, per molti aspetti, in senso autonomista rispetto agli altri quattro statuti speciali, al punto da far considerare la Sicilia come Regione "speciale fra le speciali", abbia conosciuto vicende applicative tali da smorzarne i contenuti più significativi.

Vi sono disposizioni dello Statuto siciliano che non hanno mai trovato attuazione, o che hanno avuto solo un'applicazione sporadica o non rispondente allo spirito delle norme del 1946: basti citare l'art. 21 sulle attribuzioni del Presidente della Regione; l'art. 22 sulle tariffe dei mezzi di comunicazione; l'art. 24 sull'Alta Corte; l'art. 27 sull'impugnativa delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato; l'art. 29 sull'esecutività delle leggi regionali dopo 30 giorni dall'impugnazione; l'art. 31 sui poteri di polizia del Presidente della Regione; l'art. 36 sulla potestà tributaria; l'art. 39 sul regime doganale.

A tali risultati ha senz'altro contribuito anche l'opera di interpretazione statutaria condotta dalla Corte costituzionale, che ha deprivato lo statuto siciliano delle parti più originali, riconducendolo ad un quadro di sostanziale omogeneità con le caratteristiche di contenuto degli altri statuti speciali, e, dunque, uniformando l'assetto ordinamentale della Regione a quello delle altre quattro.

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia", coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

All'avvio della XIII legislatura regionale, nel 2001, erano grandi le aspettative per un'opera di rinnovamento dello Statuto conseguente alle riforme costituzionali del regionalismo, in modo da favorire un rilancio delle istituzioni siciliane.

La l.c. n. 2 aveva già modificato lo Statuto per la parte relativa alla forma di governo e all'elezione del Presidente della Regione; essa, inoltre, ha introdotto un nuovo procedimento di revisione statutaria, fondato sull'attribuzione dell'iniziativa anche all'Assemblea regionale, o sulla comunicazione alla stessa, affinché esprima parere entro due mesi, dei progetti di revisione di iniziativa governativa o parlamentare, e sulla sottrazione della legge di revisione dello Statuto al referendum costituzionale.

Con legge regionale n. 13 del 2001 venne istituita in seno all'Assemblea regionale una Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale, incaricata di esaminare i vari progetti di modifica statutaria onde elaborare un progetto organico di revisione. La stessa Commissione era altresì incaricata di redigere un testo di legge ai sensi dell'art. 9 dello Statuto, cioè una legge statutaria che disciplinasse la materia inerente la forma di governo regionale.

Di questo però la Commissione non si è mai occupata, elaborando, invece, un testo organico di revisione dello Statuto, che, con le modifiche votate dall'Assemblea, aveva tra i suoi punti focali il tentativo di riconfigurare una potestà legislativa regionale esclusiva, cioè esente da interventi statali, oltre che l'individuazione di cataloghi di competenze materiali non coincidenti con l'art. 117 Cost. La bozza di revisione, inoltre, provava a rielaborare la materia della forma di governo, nel chiaro intento di rivitalizzare il ruolo dell'Assemblea, prevedendo in tal senso una sorta di fiducia iniziale attraverso la presentazione del programma di governo all'Assemblea stessa e la presentazione periodica di rapporti o relazioni su particolari settori di intervento regionale, e il parere obbligatorio delle Commissioni assembleari sugli atti normativi dell'Esecutivo regionale.

Si trattava di un testo non esente da criticità, basti pensare, per citare solo quelle più macroscopiche, al fatto che esso reintroduceva l'Alta Corte, o che prevedeva per il futuro una procedura di revisione statutaria del tutto derogatoria rispetto all'art. 138 Cost., o che alterava in modo evidente il riparto delle competenze Stato-Regione di cui all'art. 117 Cost.

Il procedimento di revisione dello Statuto, forse anche a causa di queste evidenti incongruenze, non è andato oltre l'esame dell'ARS, mentre la volontà riformatrice, in generale, sembra essere stata definitivamente accantonata dalla classe politica statale, ed anche regionale, come dimostra chiaramente la sostanziale inerzia, nella legislatura in corso, della Commissione speciale per la revisione dello Statuto.

1.2. Forma di governo

In materia di forma di governo, la legge cost. n. 2 del 2001 ha esteso anche alla Sicilia, com'è noto, il modulo dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, con tutti i conseguenti corollari previsti già agli artt. 121 e ss. Cost.

La Regione ha sempre avuto, secondo lo Statuto, la potestà legislativa esclusiva in materia elettorale, esercitata con l'adozione della legge n. 29 del 1951, rimasta in vigore, pur con modifiche

ed integrazioni. Essa prevedeva un sistema proporzionale puro, con il recupero dei più alti resti. La Regione, poi, si è dotata, con il procedimento aggravato previsto dalla stessa legge n. 2 del 2001, della nuova legge elettorale regionale, la n. 7 del 2005, che, modificando la legge del 1951, prevede un sistema elettorale informato agli elementi strutturali della nuova forma di governo: contestualità dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale, con unica scheda; coincidenza del collegio elettorale del Presidente con il territorio regionale, appartenenza del Presidente all'Assemblea, applicazione del *simul stabunt simul cadent*.

Così la legge elettorale si è adeguata alle modifiche statutarie introdotte dalla l. c. n. 2 del 2001, mentre, come si è già ricordato, non è stata elaborata una legge statutaria regionale riguardante la forma di governo nel suo complesso.

I modelli introdotti a partire dal 2001, però, applicati all'effettualità delle dinamiche politiche regionali, non hanno risolto i nodi problematici relativi alle relazioni Presidente – Giunta – Assemblea, che stentano a veicolare l'attuazione dell'indirizzo politico.

Frequenti le tensioni tra l'Esecutivo regionale e l'organo assembleare, mentre il Presidente, affrancato dai vincoli fiduciari con l'assemblea stessa, e potenziato nel suo ruolo rispetto agli altri componenti della Giunta, appare come il vero *dominus* della politica regionale, tanto più se si pensa che la clausola stabilizzatrice del *simul simul* rende difficilmente praticabile la via della mozione di sfiducia, mentre né lo Statuto, né il regolamento interno dell'ARS prevedono strumenti alternativi di controllo parlamentare.

V'è da dire che, alla prova dei fatti, tale sistema, che non riesce nell'intento di evitare cambi di maggioranza in corso di legislatura, saldato alle attribuzioni statutarie del Presidente, accentua ulteriormente, in Sicilia, la sovraesposizione del governatore nell'assetto complessivo dell'Ente, ponendo in sofferenza l'organo assembleare. E probabilmente, è proprio in conseguenza dei suddetti fattori che la funzione legislativa subisce, di riflesso, un notevole rallentamento, non riuscendo a porsi come realizzazione primaria ed autentica dell'indirizzo politico regionale, concentrato ed incentrato, più che altro, negli organi che esprimono la funzione esecutiva.

Ed infatti, se si vogliono trovare delle manifestazioni autentiche e significative della potestà legislativa esclusiva della Regione bisogna risalire nel tempo, laddove le ultime legislature, almeno finora, non si sono affrancate dal giogo di interessi meramente settoriali o micro settoriali, ispiratori di leggi prive di respiro pienamente autonomistico, e, dunque, inidonee a valorizzare appieno le istanze di differenziazione delle regole e di valorizzazione delle competenze che dovrebbero essere sottese alla specialità. Ciò si può dire forse con l'eccezione della legge per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali, e sull'ordinamento del governo e dell'amministrazione della Regione (l. r. n. 19/2008), della legge sul riordino del servizio sanitario regionale (l.r. n. 5/2009), della legge sulla gestione integrata dei rifiuti (l.r. n. 9/2010), della legge recante disposizioni sulla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'UE, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e di attuazione delle politiche europee (l.r. n. 10/2010).

Dunque, il punto di maggiore debolezza della realizzazione attuale della forma di governo regionale può individuarsi proprio nella sofferenza dell'organo assembleare, che, confinato nell'autoreferenzialità delle dinamiche connesse alle formazioni e alle trasformazioni di

maggioranze mutevoli, non riesce ad esprimere le funzioni che dovrebbero essere quelle classiche delle assemblee elettive, ovvero la produzione delle leggi, attraverso l'adozione di norme rispondenti agli interessi della comunità regionale, e il controllo politico; ciò determina e alimenta un generale sentimento di sfiducia degli elettori nei confronti delle istituzioni regionali, cui si dovrebbe ovviare realizzando un nuovo raccordo con la comunità regionale attraverso l'introduzione di adeguati sistemi di informazione e comunicazione.

1.3. Peculiarità organizzative

Delle molteplici peculiarità organizzative previste dallo Statuto speciale siciliano sono poche quelle che hanno trovato realizzazione nella pratica.

Le particolarità forse più vistose riguardano la disciplina della funzione legislativa, legata, dall'art. 14 dello statuto, oltre che ai limiti territoriale e costituzionale, a quello delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano (potestà esclusiva); inoltre, non era prevista la potestà concorrente, ma solo un particolare tipo di potestà integrativa (art. 17), con il fine di <<soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione>>, entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato. E' noto però che dottrina e Corte costituzionale hanno da tempo ricondotto la potestà legislativa siciliana agli stessi parametri di funzionamento della potestà primaria delle altre quattro Regioni speciali, mentre la potestà integrativa è stata assimilata alla potestà concorrente propria di tutte le altre Regioni.

Sempre in materia di funzione legislativa, merita di essere sottolineata la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 12 St., secondo cui i progetti di legge devono essere elaborati <<con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali>>: ciò avrebbe potuto prefigurare un raccordo continuo tra istituzione politica e comunità sociale, tale da ancorare la produzione normativa alle istanze emergenti dal territorio e alle sue esigenze di sviluppo. Questa disposizione, però, si annovera tra quelle che non hanno mai trovato applicazione nella pratica.

Altre peculiarità organizzative riguardano le attribuzioni del Presidente della Regione. Si dirà appresso della partecipazione del Presidente della Regione, con voto deliberativo e rango di Ministro, secondo l'art. 21 St., alle sedute del Consiglio dei Ministri.

Sempre secondo l'art. 21 St. il Presidente della Regione rappresenta nella Regione il governo dello Stato; secondo l'art. 23 St. i ricorsi amministrativi avanzati in via straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dallo stesso Presidente, sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato; secondo l'art. 31, il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, attraverso la polizia dello Stato, che nella Regione dipende disciplinarmente dal Governo regionale; inoltre, il Presidente può richiedere l'impiego delle forze armate.

Tale ultima disposizione si distingueva da quelle contenute negli altri Statuti speciali (V.d'A. e Sa.), per il fatto di attribuire la cura dell'ordine pubblico al potere decisionale del Presidente come tale, e non come delegato del governo. Tale disposizione è, comunque, tra quelle che non hanno mai trovato attuazione.

Lo stesso può dirsi per l'art. 22, che configurava il diritto della Regione di partecipare, tramite un rappresentante designato dalla Giunta, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato e alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei, che potevano interessare la Regione, e per l'art. 23, per cui gli organi giurisdizionali centrali dello Stato dovevano avere in Sicilia le proprie rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

Del giudizio di costituzionalità sulle leggi siciliane, essendo venuta meno l'Alta Corte (art. 24) in conseguenza della sent. n. 38 del 1957 della Corte cost., sono rimasti in piedi solo l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e le regole procedurali, in particolare i termini della procedura, eccezionalmente brevi (5 gg. per l'impugnazione e 30 per la decisione secondo gli artt. 28 e 29 St.). La Corte costituzionale ha comunque ritenuto di poter proseguire nel giudizio pur dopo la scadenza dei detti termini, ferma restando la facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge, trasformando così il giudizio da preventivo in successivo (sentt. n. 111 e 112 del 1957).

Circa la figura del Commissario dello Stato, anch'essa costituisce una notevole peculiarità organizzativa dell'ordinamento regionale: esso, infatti, veniva configurato dallo Statuto siciliano come organo privo delle competenze amministrative tipiche dei Commissari di governo nelle altre Regioni, ma come organo dotato solo di competenze legate al controllo costituzionale sugli atti e sugli organi della regione.

Secondo l'art. 27 il Commissario dello Stato impugna direttamente le leggi regionali, e può impugnare anche le leggi statali <<rispetto allo Statuto>>, ma questa possibilità, esercitata per la prima volta nei confronti di un atto statale con forza di legge nel 1989, è stata considerata dalla Corte cost. non più praticabile in seguito all'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte in capo alla Corte cost. (sent. n. 545 del 1989).

Il Commissario poteva inoltre promuovere i giudizi penali a carico del Presidente della Regione e degli assessori regionali per i rati compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, ma tale competenza non è più esercitabile dopo la sent. n. 6 del 1970 della Corte cost.

Allo stesso organo è affidata, dall'art. 8 St., l'iniziativa per lo scioglimento dell'ARS, disposto previa deliberazione delle Camere, e questo procedimento, attivabile per motivi diversi da quelli di cui all'art. 126 (persistente violazione dello Statuto, anche se la dottrina aveva ritenuto estensibili alla Sicilia le ragioni di sicurezza nazionale e la violazione della Costituzione), identifica un altro dei profili di differenziazione dell'ordinamento siciliano rispetto a quello delle altre Regioni.

2. La specialità nelle competenze

Circa le competenze legislative, nella consapevolezza di una specialità regionale legata anche ad un importante differenziale economico rispetto al resto dell'Italia, l'elencazione contenuta all'art. 14 dello Statuto è prevalentemente orientata alle tematiche legate allo sviluppo economico.

Tuttavia, in una prospettiva storica, non si può fare a meno di rilevare come l'uso asfittico della potestà esclusiva abbia prodotto sovente l'effetto di impedire l'ingresso in Sicilia di alcune delle riforme più significative varate dal legislatore statale, salvo poi attenderne il mero recepimento, talvolta effettuato addirittura con la tecnica del rinvio mobile, mediante leggi regionali.

Ciò con il risultato di ritardare lo svecchiamento delle strutture istituzionali della Regione o di differire l'operatività di importanti riforme sostanziali.

Guardando al modo in cui, in concreto, sono state esercitate le competenze normative della Regione, è possibile grosso modo distinguere due grandi filoni di intervento, orientati l'uno alla disciplina degli assetti organizzativi e istituzionali, e l'altro alla legislazione relativa agli interessi della comunità dei cittadini, cioè alle problematiche sociali e del lavoro.

E' soltanto sotto il primo dei due profili considerati che si sono realizzate, soprattutto nel passato, momenti di autentica innovazione ordinamentale.

- In tema di ordinamento degli Enti Locali, ad esempio, la Sicilia ha avuto fin dall'origine una potestà esclusiva, facendo da precedente per l'estensione di tale potestà primaria alle altre Regioni speciali nel 1993. In quest'ambito il legislatore regionale si è mosso quasi sempre nella scia di quello statale, limitandosi ad un sostanziale recepimento della legge n. 142 del 1990 (l.r. 48/1991), della legge n. 265 del 1999 (l.r. n. 30/2000), mentre, per alcune parti, nonostante la competenza esclusiva della Regione, il rinvio mobile disposto dalla l.r. n. 48/1991 rende direttamente applicabile il T.U.E.L.
- La l. r. n. 10 del 2000 prevedeva il conferimento di funzioni agli EE. LL. sulla scia della l. 59/97, ma affidava ad una futura, ulteriore, legge regionale, mai approvata, l'individuazione in concreto delle funzioni da trasferire, per cui il conferimento non ha mai avuto luogo. Né si è proceduto, di conseguenza, all'individuazione, con Decreto del Presidente della Regione, dei procedimenti amministrativi di competenza degli EE.LL. ai sensi della l. r. n. 2 del 2002.
- Per altri versi, però la Regione è stata capace di anticipare il rinnovamento: ciò è avvenuto con la l.r. n. 9/1986, istitutiva della Provincia regionale e contenente norme sulle aree metropolitane (mai attuate, ma anticipatrici della disciplina statale); con la l.r. n. 17/90, sulla polizia municipale; con la l.r. n. 7/1992, sulla elezione diretta del Sindaco e sulla elezione dei Consigli comunali; con la l. r. n. 26 del 1993, in tema di elezione diretta del Presidente della Provincia e di elezione dei Consigli provinciali; con la l. r. n. 35 del 1997 sulla mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della provincia.
- Degne di nota, in taluni casi, alcune leggi regionali riguardanti l'organizzazione amministrativa. Dalla l.r. n. 10/1991 (in tema di procedimento e diritto di accesso), alla legislazione in tema di formazione del personale, a partire dalla l. r. n. 21 del 1986; in questo filone sono da considerare anche la l.r. n. 6/1997 sulla programmazione delle risorse e degli impieghi, contenimento e razionalizzazione della spesa, con disposizioni che, riguardanti il bilancio, hanno importanti effetti sul piano strutturale, fino, in tempi recenti, alla l. r. n. 19 del 2008 sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale. Il dato fondamentale in materia di amministrazione regionale resta comunque quello di una forte ed eccessiva

burocratizzazione, che costituisce un freno importante allo sviluppo della Regione nel suo complesso.

- Più complessa l'analisi relativa alla legislazione orientata alla comunità dei cittadini, e, dunque, alle prestazioni concernenti i diritti, per la molteplicità delle questioni che potrebbero assumere rilievo, e per la prassi, seguita dal legislatore regionale soprattutto nel passato, di adottare leggi contenitore, prevalentemente adottate in vista dell'utilizzo delle risorse confluenti nel fondo di solidarietà nazionale ex art. 38 St.
- Un filone particolare è quello delle leggi antiusura (a partire dalla l.r. n. 14/1996), delle leggi per il fondo parti civili nei processi di mafia e per i danni causati da atti criminosi (a partire dalle leggi nn. 27/1993; 44 e 77/1995), delle leggi che introducono misure di solidarietà in favore delle vittime di mafia e dei loro familiari (ll. rr. nn. 20/1999 e 7/2004); si tratta, infatti, di leggi difficilmente riconducibili agli elenchi di materie legislative contenuti nello Statuto, e pur tuttavia passate indenni attraverso il controllo del Commissario dello Stato in quanto ricondotte alla sussistenza di interessi comunitari non contrastati da controinteressi statali.
- In tempi recenti la legislazione regionale si è orientata verso la persona e la famiglia, con l'istituzione del buono scuola (l. n. 14/2002); l'adozione di norme per il diritto allo studio universitario (l. n. 20/2002) e l'istituzione dell'Assessorato regionale della famiglia, del lavoro e delle politiche sociali (l. n. 6/2003).

3. La specialità nei rapporti con lo stato

3.1. Le Norme di attuazione dello Statuto

Per quanto concerne gli accordi diretti Stato-Regione può essere menzionata l'esperienza, per vero non esaltante, delle Norme di attuazione dello Statuto, la cui formulazione, demandata alla Commissione paritetica Stato-Regione, doveva connotarsi come il prodotto di un'attività di tipo pattizio, orientata all'assunzione sostanziale di accordi circa il trasferimento alla Regione e l'esercizio concreto dei poteri previsti dallo Statuto.

La vicenda relativa alle norme di attuazione dello Statuto siciliano si snoda dagli anni '40 fino ai giorni nostri, e si presenta, il più delle volte, come un'occasione mancata per la realizzazione piena della specialità regionale: le norme di attuazione sono state adottate molto spesso con ritardo, quasi sempre per consentire anche alla Regione Sicilia di fruire di attribuzioni già date, da disposizioni statali, alle Regioni a statuto ordinario; dunque, non si riscontrano, nei loro contenuti, specificità degne di rilievo. Lungi dal costituire, dunque, quale strumento operativo dello Statuto, un elemento di espressione della specificità regionale, le norme di attuazione sono servite per evitare, al contrario, che la specialità si traducesse in una situazione di svantaggio rispetto alle attribuzioni riconosciute alle altre Regioni.

Una prima tornata di decreti di attuazione si ebbe all'indomani dell'adozione dello Statuto siciliano, onde consentire il concreto funzionamento degli organi istituzionali in esso previsti (D.L.C.P.S. nn. 204 e 567 del 1947; D.P.R. n. 784 del 1961), nonché l'applicazione delle disposizioni statutarie in

materia di funzioni giurisdizionali, consultive e di controllo (D.L.C.P.S. nn. 307 e 942 del 1947 in materia di Alta Corte e di Commissario dello Stato).

Un aspetto di differenziazione regionale potrebbe ricondursi proprio alla previsione dell'esercizio, nella Regione, delle funzioni spettanti al C.d.S. (D.Lgs. n. 654 del 1948 e D.P.R. nn. 204 del 1978 e 373 del 2003), nonché all'istituzione di una sezione della Corte dei conti in Sicilia (D.lgs. n. 655 del 1948 e 200 del 1999) con funzioni giurisdizionali e non solo di controllo, anche se tale modello, originariamente previsto solo per le Regioni Sicilia e Sardegna, è stato poi esteso a tutto il territorio nazionale nel 1994.

Sono state poi adottate, nel corso del tempo, norme di attuazione concernenti i singoli settori dell'amministrazione regionale, corrispondenti alla competenza dei singoli assessorati; in alcuni casi l'emanazione è avvenuta già negli anni '40 (è il caso delle norme di attuazione in materia di agricoltura, di industria e commercio, lavori pubblici); una seconda ondata si è avuta negli anni '50 (norme di attuazione in materia di lavoro e previdenza sociale, DPR. N. 1138 del 1952; in materia di igiene e sanità, D.P.R. n. 1111 dl 1956); in altri solo a partire dagli anni '70, conseguenzialmente all'importante opera di trasferimento di funzioni intrapresa dai decreti delegati del '72 e del '76 a favore delle Regioni ordinarie, o addirittura, più recentemente (v. le norme di attuazione in materia di accademie e biblioteche, tutela del paesaggio e belle arti, D.P.R. nn. 635 e 637 del 1975; le norme in materia di pesca marittima, D.P.R. n. 913 del 1975; pubblica beneficenza ed opere pie, D.P.R. n. 636 del 1975; le norme in materia di demanio marittimo, D.P.R. n. 684 del 1977; le norme in materia di istruzione artigiana e professionale, D.P.R. n. 143 del 1979; di pubblica istruzione, D.P.R. n. 246 del 1985; in materia di comunicazioni e trasporti, D.P.R. n. 296 del 2000; di medicina penitenziaria, D.P.R. n. 125 del 2005).

Basta l'elencazione dei dati sopracitati a rendere evidente che la riforma costituzionale del 2001 non è servita a dare impulso ad una nuova, significativa, produzione di norme attuative dello Statuto. Dopo la revisione costituzionale, infatti, sono stati approvati solo il D. Lgs. n. 373 del 2003 (recante norme sul funzionamento e la composizione del C.G.A.); il D. Lgs. n. 35 del 2004, recante norme per l'attuazione dell'art. 21 dello Statuto (sulla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri); il D. Lgs. n. 125 del 2005 (recante norme in materia i medicina penitenziaria); il D. Lgs. n. 241 del 2005, recante norme per l'attuazione dell'art. 37 dello Statuto (sul trasferimento alla Regione delle quote di competenza fiscale riferite a stabilimenti ed impianti localizzati ella Regione, ma aventi altrove la sede legale); il D.P.R. n. 140 del 2007, che modifica il D.P.R. n.878 del 1950, attribuendo alla Regione la competenza ad autorizzare, d'intesa con le competenti amministrazioni statali, le linee elettriche con tensione pari o inferiore a 150.000 volts.

3.2. La partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri

Tra le disposizioni statutarie che differenziano l'ordinamento della Sicilia rispetto a quello delle altre Regioni speciali vi è, com'è noto, l'art. 21, comma 3, che attribuisce al Presidente della Regione funzione deliberativa e rango di Ministro in occasione della partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri ove si trattino problemi che incidano sulla sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione stessa; le relative norme di attuazione sono state adottate solo nel 2004 con

il D. Lgs. n. 35, ponendosi così fine all'annosa questione dottrinarie e interpretativa che, di fatto, per ben 58 anni, ha impedito l'applicazione del predetto art. 21.

Il senso e la portata della partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri si evincono chiaramente dalla circostanza che il rappresentante della Regione non può considerarsi un componente della compagine governativa nazionale: si tratta, dunque, di uno strumento di collaborazione tra l'Esecutivo regionale e quello nazionale.

Le norme di attuazione istituiscono un sistema che assicura l'informazione della Giunta regionale sulle sedute del Consiglio dei Ministri, in modo che si possa instaurare quell'interlocuzione tra i due esecutivi che era l'obiettivo delle previsioni statutarie. Allo stesso tempo, vengono recepite le indicazioni già fornite dalla Corte costituzionale, per cui la partecipazione in questione può giustificarsi solo in presenza di «un interesse differenziato, proprio e peculiare della regione» (sent. n. 92 del 1999).

L'iniziativa può provenire dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che può invitare il Presidente della Regione, trasmettendo la relativa documentazione, a prendere parte alle deliberazioni che riguardino «la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana», oppure dal Presidente della Regione, che può chiedere di partecipare alle riunioni del Governo quando ritenga che siano in discussione «provvedimenti che coinvolgano un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione...», o determinino una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa», precisazione, quest'ultima, che potrebbe esorbitare dagli argini interpretativi dell'art. 21 dello Statuto siciliano già tracciati, come si è visto, dalla Corte costituzionale.

Negli stessi casi e alle stesse condizioni, la partecipazione del Presidente della Regione può riguardare anche le riunioni degli organi collegiali che per legge o in virtù di delega esercitano funzioni spettanti all'Esecutivo statale.

4. La specialità nella finanza regionale

4.1. Le entrate

Anche dal punto di vista del sistema di finanza, lo Statuto siciliano contiene disposizioni peculiari, che introducono un regime fortemente differenziato rispetto a quello proprio delle altre Regioni speciali, oltre che, ovviamente, rispetto a quello delle Regioni ordinarie.

Peraltro, è da sottolineare che, mentre le disposizioni degli altri quattro Statuti speciali in materia finanziaria sono state sostanzialmente “decostituzionalizzate”, cosicché per volere della stessa Assemblea Costituente, tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, sentita la Regione (v. art. 54 St. Sa; art. 50 St. VdA; art. 104 St. TAA, art. 63 ST. FVG), ciò non è stato previsto per le omologhe norme dello Statuto siciliano, che, dunque, mantengono il rango costituzionale, e possono modificarsi solo con la relativa procedura.

Così è accaduto che più volte il legislatore ordinario sia intervenuto utilizzando il suddetto potere di modifica degli Statuti speciali, mentre la Sicilia, il cui Statuto, come detto, nulla dispone in merito alla revisione delle norme sulla finanza regionale, ha sempre costituito un caso a parte.

Secondo l'art. 36 dello Statuto siciliano, sono riconosciuti come propri della Regione i proventi delle imposte statali riscosse nella Regione stessa, residuando allo Stato soltanto le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi, del lotto, e delle lotterie a carattere nazionale. Le norme di attuazione (D.P.R. n. 1074/1965, art. 2), escludono poi 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 nelle leggi medesime.

Inoltre, la Regione ha facoltà di istituire tributi propri nei limiti dell'art. 6, comma II, del D.P.R. n. 1074/1965, contenente le disposizioni per l'attuazione dell'art. 36 St. Si., ovvero in relazione a particolari esigenze della comunità regionale e nei limiti del sistema tributario dello Stato.

L'art. 38, invece, istituisce un <<contributo di solidarietà nazionale>> per l'esecuzione di lavori pubblici, rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione rispetto alla media nazionale.

Alla luce di un sistema così strutturato, le entrate regionali, in Sicilia sono state assicurate, circa le compartecipazioni a tributi erariali, attribuite sulla base delle entrate riscosse nel proprio territorio, dalle compartecipazioni IRPEG, IRPEF, IVA, imposta erariale sull'energia elettrica, imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi a pronostici, imposta sulle società e obbligazioni, imposta sui redditi di ricchezza mobile, tassa automobilistica, ecc...;

Vi sono poi quei tributi, come l'IRAP, l'addizionale regionale IRPEF, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi che, pur essendo qualificati come tributi regionali, e riservati, quanto alla spettanza del gettito, interamente alla Regione, sono in realtà da considerarsi come tributi erariali, in quanto introdotti da leggi statali, che ne definiscono i caratteri e la disciplina fondamentale, (Corte cost., ex multis, sentt. nn. 111 e 138 del 1999, 193 del 2007; 24 del 2008, 442 del 2008), senza che, per questo, possano considerarsi tributi propri.

Circa i tributi propri, ovvero tributi istituiti e disciplinati dalla Regione con propria legge, occorre considerare la sovrimposta di confine sugli oli minerali e gas combustibili, e altri tributi di minore entità.

A queste entrate vanno aggiunte quelle derivanti dalle rendite del patrimonio e del demanio regionale e quelle derivanti dai servizi resi dalle aziende regionali, nonché l'insieme dei trasferimenti provenienti da fondi nazionali e comunitari, dalla privatizzazione dei beni del patrimonio regionale, e derivanti dall'accensione di mutui e prestiti.

E' stata la Corte costituzionale a chiarire la questione relativa ai rapporti tra le entrate tributarie spettanti alla Regione e la competenza legislativa regionale, il cui ambito di estensione, secondo l'art. 36 St. e le norme di attuazione, riguarda i soli tributi deliberati dalla Regione, su cui, dunque, il legislatore siciliano ha la potestà esclusiva, mentre, su quelli istituiti e regolati da norme statali, ancorché il loro gettito sia di pertinenza della Regione stessa o degli Enti Locali, residuano alla Regione quei margini di intervento che la legge statale le riserva (sentt. nn. 37/2004; 442/2008).

Per quanto concerne il contributo di solidarietà nazionale, resta da vedere, rispetto alle finalità e alla disciplina che l'art. 38 dello Statuto ne tratteggia, qual è il bilancio che si può trarre da oltre sessant'anni di applicazione, e quali sono le sue prospettive attuali.

Come molte delle vicende connesse all'attuazione dello Statuto regionale siciliano, anche quella relativa al contributo di solidarietà nazionale è stata segnata dal ruolo determinante della Corte costituzionale; essa, pur riconoscendo che l'erogazione del contributo da parte dello Stato costituisce adempimento di un obbligo costituzionale, sostiene che tale obbligo, quanto al suo ammontare e alle modalità di erogazione, non è vincolato ad alcuna garanzia costituzionale (sent. n. 87/1987), e che il suo calcolo è rimesso ad un apprezzamento dello Stato non meramente ricognitivo. La Corte apre così la strada ad una valutazione discrezionale dello Stato su modalità, tempi, ed importi erogati, come è dimostrato dall'andamento dei dati sull'erogazione. In successive pronunce (n. 369/1992) la Corte, poi, non manca di sottolineare l'aggiuntività del contributo di solidarietà nazionale rispetto al finanziamento delle funzioni ordinarie della Regione.

La prima legge statale che assegna il contributo di solidarietà nazionale è del 1952 (l. n. 1091), che eroga una quota fissa per il quinquennio 1947/1952; il metodo della quota fissa viene seguito fino al 1962, mentre, successivamente, si utilizza come parametro di riferimento il gettito della imposta di fabbricazione riscossa in Sicilia per ciascun esercizio, fissando l'ammontare annuo del contributo in una misura percentuale del gettito soggetta a variazione. Tale metodo viene seguito fino al 1990. Nel 1993 si torna alla quota fissa, e, successivamente, l'erogazione del contributo, che la Corte costituzionale (sent. 369/1992) aveva definito obbligo costituzionale a carico dello Stato, viene sospesa, per riprendere con la legge finanziaria per il 2000 (l. n. 488/1999), che prevedeva, a saldo di quanto dovuto dallo Stato per il periodo precedente, due limiti di impegno quindicennali dell'importo di 56 miliardi di lire a partire dal 2001 e di 94 miliardi a decorrere dal 2002. Le leggi di assegnazione successive al 2001, poi, tornano al metodo della quota fissa, soprattutto introducono clausole riguardanti finalità e modalità di utilizzo del fondo da parte della Regione, dando luogo così ad una impropria integrazione dell'art. 38, che, come detto, potrebbe essere modificato o integrato solo dal legislatore costituzionale.

4.2. Capacità di spesa

Sul versante della spesa, i dati non sono confortanti.

-Nello scorso mese di settembre si è riunito il Comitato di sorveglianza per il POR 2000/2006, che ha evidenziato risultati sconfortanti: tra il 2000 e il 2007 la Regione ha speso quasi interamente gli ingenti fondi di provenienza comunitaria, quasi otto miliardi di euro, senza che nessuno degli obiettivi prefissati sia stato centrato rispetto al Pil, ai livelli di occupazione, alla dotazione infrastrutturale e al potenziamento del sistema produttivo. Per fare qualche esempio, a fronte di circa 700 milioni di euro, spesi per migliorare le risorse idriche, la percentuale delle famiglie con problemi di approvvigionamento dell'acqua è in realtà aumentata; quasi 400 milioni di euro sono stati spesi per migliorare la purificazione dell'acqua, mentre la percentuale della popolazione che riceve acqua purificata è aumentata solo dal 43 al 47 per cento; altri 400 milioni di euro sono stati

spesi per attirare il turismo fuori stagione, ma l'aumento nelle presenze è stato dello 0,2 per cento. Al tempo stesso si è registrato un aumento a dismisura della spesa pubblica regionale corrente.

-Nella medesima direzione è andato, storicamente, l'impiego del gettito pervenuto alla regione a titolo del Fondo di solidarietà nazionale ex art. 38 St., che, destinato a ben altri obiettivi, ha finito col finanziare la spesa regionale corrente.

Fino agli anni '70, la Regione destinava gli importi principalmente all'edilizia scolastica e popolare, alla realizzazione di grandi infrastrutture, di lavori pubblici, all'edilizia ospedaliera, ma anche al settore del turismo e della cultura. Dalla metà degli anni '70 e fino alla sospensione del contributo nel 1990, diviene più difficile ricostruirne l'utilizzo, stante il fatto che la Regione abbandona la prassi di disporre l'impiego totale delle somme con leggi apposite, per disporre singoli interventi di spesa inseriti in leggi diverse che non riguardano esclusivamente l'impiego del fondo di solidarietà. Ciò che si può rilevare è che, assumono un peso sempre più rilevante gli interventi e i trasferimenti diretti di risorse agli EELL per opere di loro competenza; o, addirittura, le assegnazioni per spese e investimenti relativi alle funzioni amministrative trasferite ai Comuni e alle Province, con importi molto consistenti.

Dopo la ripresa delle assegnazioni statali nel 2000 l'impiego dei fondi viene ripartito anche in sostituzione di capitoli del bilancio regionale, con interventi che riguardano non necessariamente enti pubblici, né finalità produttive: acquisizioni di partecipazioni azionarie, costituzione di società di capitali, contributi in società partecipate, contributi in conto interessi a privati per attività produttive, finanziamento di corsi di formazione professionale, acquisti di mobili ed arredi, risanamento ambientale, edilizia popolare e scolastica, emergenza idrica, emergenza rifiuti, realizzazione di caserme per carabinieri, edifici di culto, musei diocesani, acquisto di treni minuetto, equilibrio economico degli ATO, privatizzazione degli Enti-Fiere, e via dicendo.

Le modalità di utilizzo del fondo sono, dunque, sempre più organiche e strutturali alle finalità della Regione e alle sue politiche di bilancio, piuttosto che, come accadeva in passato, preordinate al finanziamento di specifici programmi di intervento aggiuntivi secondo la formula letterale dell'art. 38 St. Inoltre, mentre fino alla l.r. 20/2003 le procedure per la predisposizione dei piani di impegno vedevano l'Assemblea impegnata a individuare, con legge, le finalità, e la Giunta ad attuare il relativo programma, con la legge suddetta, conformemente ai cambiamenti intervenuti, in linea generale, sulla forma di governo regionale, i ruoli si invertono: la programmazione degli interventi ed il riparto dei fondi vengono disposti dalla Giunta, e trasmessi all'Assemblea solo per un parere.

- In linea generale sul fronte della capacità di spesa può dirsi che, a fronte di una finanza regionale in gran parte derivata, fondata cioè su trasferimenti statali o comunitari, in cui la quota ascrivibile ai tributi propri della regione è assolutamente marginale, vi è una spesa elevatissima che però non alimenta politiche dotate di impatto sul fronte della crescita e dello sviluppo, ma, piuttosto, si disperde o in una contribuzione disorganica, a pioggia, che favorisce di volta in volta categorie o singoli soggetti, o nei costi elevatissimi che il funzionamento della burocrazia regionale comporta.

E' evidente che, sotto tale aspetto, la realizzazione della specialità regionale in Sicilia non offre risultati performanti: esemplare il caso specifico della spesa sanitaria, che assorbe più della metà del bilancio regionale. L'analisi dei dati evidenzia un livello di spesa sanitaria procapite tra i più elevati

nel contesto nazionale, a fronte dell'erogazione di prestazioni qualitativamente poco qualificate, addirittura collocate, secondo una serie di indicatori, agli ultimi posti nella graduatoria nazionale. Dunque, in Sicilia si è registrato un livello altissimo di spesa inefficiente, causa, peraltro, di un incremento della pressione fiscale nella Regione stessa, secondo un trend negativo che deve ancora essere del tutto sanato attraverso un apposito piano di rientro dei disavanzi.

È ancora tutto da vedere quale sarà l'impatto del federalismo fiscale su una realtà tanto problematica.

5. Considerazioni conclusive

Alla luce dei dati sinteticamente esposti in queste schede, si evince chiaramente che il bilancio della specialità nella Regione siciliana fa emergere tutte le criticità di un modello rimasto incompiuto, o, meglio solo parzialmente realizzato, che ha finito col disattendere le ragioni storiche e politiche che giustificarono l'adozione dello Statuto nel 1946, per chiudersi, piuttosto, in una autoreferenzialità che non è andata certo a vantaggio dello sviluppo della comunità regionale.

Deprivato lo Statuto di alcune delle sue parti più significative, l'esercizio della specialità regionale è stato affidato di fatto all'esclusività della potestà legislativa, intesa però, e attuata, non già come occasione di differenziazione volta alla valorizzazione delle peculiarità del contesto geografico, demografico, del tessuto economico-sociale della Regione, ma, piuttosto, come mero strumento di separazione normativa, con effetti, nella maggior parte dei casi, tutt'altro che soddisfacenti.

Molto spesso, infatti, la competenza esclusiva della Regione ha impedito il tempestivo ingresso, nella Regione, di importanti riforme nazionali, come è accaduto nel caso dell'importante processo di ammodernamento delle strutture amministrative pubbliche degli anni '90, riforme che hanno fatto il loro ingresso in ritardo in Sicilia, dove, forse ve ne era più bisogno, all'esito di leggi regionali meramente recettive dei disposti statali.

Non è infrequente, inoltre, il caso di leggi regionali siciliane contenenti solo disposizioni di spesa a favore, addirittura, di soggetti nominativamente individuati, disinserite da ogni disegno politico dotato di organicità o riferibile ad una visione di sistema dei problemi della Regione, degli strumenti per il loro superamento, delle possibilità di sviluppo sociale, culturale, ed economico.

E' esemplificativa, in tal senso, anche la vicenda delle norme di attuazione dello Statuto, che, in teoria, rappresentano una conferma ulteriore dell'autonomia speciale, il cui concreto operare viene affidato a forme di trasferimento delle funzioni concordate singolarmente tra la Regione e lo Stato. Ma, come si è visto, la commissione paritetica ha operato con una certa lentezza, con il risultato di dovere poi faticosamente rincorrere le attribuzioni conferite con gli strumenti normativi ordinari, alle altre Regioni, né le norme di attuazione si sono mai contraddistinte per contenuti idonei alla valorizzazione delle competenze regionali.

Anche la Corte costituzionale non ha giocato a vantaggio della attuazione vera dell'ordinamento tracciato dallo Statuto speciale, impedendo l'applicazione di alcune parti significative dello stesso, e, paradossalmente, lasciando in piedi, con decisioni fortemente controverse, istituti difficilmente giustificabili soprattutto dopo le riforme costituzionali del regionalismo.

Basti pensare al controllo di costituzionalità sulle leggi regionali siciliane che, imperniato, com'è noto, sulla figura del Commissario dello Stato e caratterizzato dalla stratificazione nel tempo di prassi anomale come quella della promulgazione parziale, che ha solo l'effetto di sottrarre al controllo della Corte le disposizioni impugnate dallo stesso Commissario, è rimasto in piedi grazie ad una controversa sentenza del giudice delle leggi (n. 314/2003).

Non è esente da critiche neanche la sussistenza, nella Regione, del C.G.A. quale organo di giurisdizione amministrativa di appello. Non è mancato, infatti, chi ha sottolineato l'incongruenza delle norme di attuazione che ne configurano la composizione mista (d. lgs. 373/2003), che comunque sono state giudicate come "conformi alla tradizione autonomistica siciliana" dalla Corte costituzionale (sent. n. 316/2004); così come è stato rilevato che, talvolta, la difformità degli orientamenti del C.G.A. rispetto a quelli del Consiglio di Stato rischia di produrre differenze nel trattamento giurisprudenziale delle stesse situazioni giuridiche, differenze basate solo sulla residenza geografica nella Regione, o meno, dei soggetti interessati.

La prospettiva non migliora se ci si pone dal punto di vista del sistema finanziario regionale: si è visto, infatti, come le entrate della Regione siano per la gran parte derivate dallo Stato o dall'Unione Europea, modestissima essendo l'entità dei tributi istituiti dalla Regione stessa.

Ebbene, a fronte della assenza di una reale autonomia impositiva, la Regione esercita con grande disinvoltura l'autonomia contabile e gestionale, alimentando, tramite l'esercizio della potestà esclusiva, spese per la distribuzione a pioggia delle risorse o per mantenere ed incrementare un apparato amministrativo ipertrofico se non anche inefficiente.

Alla luce di questo quadro complessivo, e mancando, allo stato attuale, ogni sentore di una possibile revisione, e, dunque, rivitalizzazione dello Statuto, appare difficile rintracciare oggi le ragioni di giustificazione del regime di specialità, o le motivazioni di una preferenza per la specialità a fronte del regime costituzionale configurato per le Regioni ordinarie.