

Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*

di Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Le cause che hanno fin qui ostato ad un'apprezzabile affermazione dell'autonomia. – 2. La miopia che sta base del mancato rifacimento organico dello statuto siciliano, fatto oggetto unicamente di circoscritte, seppur non insignificanti, modifiche, e gli ulteriori interventi di carattere istituzionale ad oggi adottati, nondimeno non esenti da mende. – 3. Le non poche né lievi carenze riscontratesi al piano dell'attività. – 4. La sfortunata vicenda delle norme “programmatiche” contenute negli statuti di diritto comune. – 5. Il ribaltamento della specialità in se stessa e la soluzione-tampone apprestata a mezzo della clausola di maggior favore. – 6. Per un modello di “specialità diffusa”, integrato e sorretto da un complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo.

1. *Le cause che hanno fin qui ostato ad un'apprezzabile affermazione dell'autonomia*

Non è possibile esprimere alcuna valutazione circa il senso dell'autonomia regionale in genere e, per ciò che è qui di specifico interesse, di quella speciale (in sé e per sé così con riguardo a questo o quell'ente che ne è, o meglio *dovrebbe* esserne, beneficiario), per il modo con cui si è concretamente affermata, se non la s'inscrive nel contesto istituzionale del tempo in cui ne è maturata la genesi e negli sviluppi che se ne sono quindi avuti nell'esperienza.

Avverto subito che, ora per una ragione ed ora per un'altra, il concorso di plurime e sfavorevoli congiunture non ha consentito un saldo radicamento dell'autonomia nel terreno ordinamentale (e, prima ancora, in quello sociale) e, dunque, la sua crescita ed affermazione in modi complessivamente appaganti.

Due le cause principali che hanno portato a quest'esito infausto per l'autonomia, tanto nella sua forma “ordinaria” – com'è usualmente chiamata – quanto in quella differenziata e tipica di ciascun ente che ne gode (*rectius, avrebbe dovuto* goderne).

La prima è di natura culturale. Al di là di ciò che s'è pensato (e si pensa) da parte di quanti, in tempi ormai risalenti così come ancora al presente, si sono fatti (e si fanno) portatori di un modello “forte” di autonomia, il terreno politico e sociale nel quale quest'idea avrebbe dovuto (e dovrebbe) attecchire non era stato (e non è) adeguatamente spianato e coltivato sì da consentire il conseguimento dello scopo. Un'esperienza ormai pluridecennale dà conferma del fatto che non v'era all'inizio¹ né è poi maturata una mentalità largamente condivisa ed effetti-

* Relazione al Convegno su *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, a cura di F. Cortese e J. Woelk, Trento 17-19 marzo 2022, alla cui data lo scritto è aggiornato.

¹ Si è, ancora di recente, fatto notare da una sensibile dottrina [A. MORRONE, *Per la Repubblica*

vamente orientata alla promozione dell'autonomia². Eccezion fatta delle Regioni connotate dal bilinguismo quale espressione emblematica di un'identità internamente composita e bisognosa di essere salvaguardata con ogni mezzo, tra i quali è la valorizzazione della specialità, nelle rimanenti Regioni in cui l'autonomia avrebbe dovuto affermarsi è dato constatare che essa seguita a restare ai margini dei dibattiti tra gli operatori politico-istituzionali e in seno al corpo sociale, attratti da questioni considerate – a ragione o a torto – prioritarie e, comunque, meritevoli di maggiore considerazione. Ne dà testimonianza la vicenda recente del disegno volto alla c.d. “differenziazione” dell'autonomia ordinaria³ in applicazione del congegno prefigurato dall'art. 116, III c., Cost. che, ancora fino a poco tempo addietro, sembrava pronto per essere finalmente varato a beneficio di alcune Regioni e che poi si è insabbiato ed è stato posposto a fronte di questioni maggiormente pressanti, a partire da quelle che fanno capo alla pandemia sanitaria in atto ed a tutto ciò che ad essa si collega⁴.

delle autonomie dopo la pandemia, in Europa, in Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Bilancia, in Federalismi (www.federalismi.it), 4/2022, 2 febbraio 2022, 651] che le Regioni sono state “un'invenzione di puro pensiero in un contesto in cui i rapporti di forza politica riguardavano altri ben più reali e attrezzati soggetti” (c.vo testuale).

² Ho già avuto modo di rilevare il difetto nel nostro Paese di un'autentica cultura dell'autonomia nel mio *Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto)*, in *Consulta OnLine (www.giurcost.org)*, 2/2018, 18 giugno 2018, 421. V., inoltre, utilmente, i contributi riuniti in *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, a cura di R. Toniatti, Università degli Studi di Trento, Trento 2018, e A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 155 ss. Sulla storia del concetto, v., poi, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, spec. il cap. I.

³ Non riprendo qui, dopo averne detto altrove, la vessata questione relativa all'eventuale utilizzo del modulo di “differenziazione” previsto dall'art. 116, III c., anche a beneficio delle Regioni speciali. Insuperabile mi parrebbe al riguardo essere l'ostacolo frapposto dalla lettera del disposto in parola, che peraltro si deve – non si dimentichi – allo stesso legislatore che ha introdotto la clausola di maggior favore, della quale – volendo – il legislatore stesso avrebbe potuto tenere conto formulando diversamente l'enunciato. Oltre tutto, le Regioni speciali sono già... *differenziate*, proprio perché godono di un regime loro proprio e, sulla carta (ma – ahimè –, in buona sostanza, solo su questa), maggiormente vantaggioso, in quanto idoneo ad esprimersi ben oltre gli ambiti materiali indicati nell'art. 116. Infine, non si trascuri l'effetto *boomerang* che potrebbe originare dalla promozione dell'autonomia, seppur circoscritta ai soli ambiti materiali indicati nell'art. 116, per il fatto che appagate in tal modo alcune istanze avanzate dalle Regioni in parola, potrebbe venire bell'e sepolto il più ambizioso disegno di un complessivo rifacimento degli statuti con le procedure loro proprie (su di che, *amplius, infra*).

⁴ Su questa vicenda ad oggi in corso, v. L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giappichelli, Torino 2021, e G. BOGGERO, *Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia. A margine di: A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Marsilio, Padova, 2020, 268, in *Oss. cost. (www.osservatorioaic.it)*, 6/2021, 7 dicembre 2021, 573 ss. Per taluni profili di metodo, v. L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*.

La seconda causa, alla prima peraltro strettamente legata, è di ordine economico-sociale. Man mano infatti che vengono affermandosi in modo prepotente bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, quella che ad una prima (ma erronea) impressione appare essere una questione meramente istituzionale risulta fatalmente posposta nell'agenda delle cose da fare. D'altronde, le emergenze – come si è soliti chiamarle, sia pure sovente dilatando in modo abnorme un termine che invece richiederebbe di essere usato con somma ocularità e prudenza – si succedono a vicenda e talvolta sovrappongono in misura continua: tra le altre, ieri il terrorismo interno, poi la minaccia separatista che, nondimeno, è stata rapidamente riassorbita pure laddove si era più vistosamente manifestata⁵ e di cui, senza andare ora troppo indietro nel tempo – per singolare ironia della sorte e nemesi storica –, ha fatto la propria bandiera

it), 1/2020, 4 febbraio 2020, 232 ss.; quanto, poi, a talune questioni di procedura, v. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2019, 17 dicembre 2019, 260 ss.; E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2020, 1 ss. e A.I. ARENA, *Questioni procedurali sull'approvazione delle leggi di cui all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2021, 20 aprile 2021, 295 ss. Sulle prospettive aperte per la promozione dell'autonomia dal disposto costituzionale in parola, in aggiunta agli scritti appena richiamati, v., tra gli altri, A.M. CITRIGNO, *La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss.; M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 3 marzo 2020, 439 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e Salute*, 1/2020 (www.cortisupremeesalute.it), 125 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Quel che resta della Costituzione italiana dopo l'emergenza sanitaria COVID-19. Riflessioni in materia di regionalismo differenziato e tecnocrazia*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2020, 18 agosto 2020, 1562 ss.; C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2021, 31 marzo 2021, 143 ss.; nella stessa *Rivista*, V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, 2/2021, 18 maggio 2021, 358 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, 3/2021, 19 ottobre 2021, 779 ss. e, pure *ivi*, C.B. CEFFA, *Alla ricerca del "Titolo" perfetto. Le conseguenze paradossali della conquista dell'autonomia nell'inquieto rapporto, non solo in tempo di emergenza, tra Stato e Regioni*, 8 febbraio 2022, 999 ss. Per i riflessi che potrebbero aversene per la specialità, v., inoltre, AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e G. Armao, Editoriale Scientifica, Napoli 2021. Infine, AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, a cura di G. Armao – F. Astone – M. Immordino – G. Moschella – V. Prudente, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, e AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, a cura di R. Toniatti, Università di Trento, Trento 2022.

⁵ Eloquente il dato, riferito da G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 25/2021, 3 novembre 2021, 93, secondo cui le liste autonomiste/indipendentiste in Sicilia alle regionali del 1947 ottennero il 9% dei voti e circa il 3% a quelle del 1951, per poi scomparire del tutto alle successive tornate elettorali.

un movimento politico che oggi appare invece essere nazionalista ad oltranza⁶, poi ancora la crisi economica a più riprese manifestatasi con particolarmente aggressività e ovviamente aggravatasi per effetto della pandemia⁷, e, da ultimo, la traumatica ed inquietante vicenda ad oggi drammaticamente in corso riguardante l'aggressione militare all'Ucraina da parte della Russia, dagli imprevedibili e ad oggi oscuri sviluppi che potrebbero, anche a breve, aversene.

Sta di fatto che, per una ragione o per l'altra, la ristrutturazione dell'ordinamento all'insegna del valore di autonomia tarda a prendere una forma seppur in parte apprezzabile. Per un difetto di miopia col tempo sempre di più accentuatosi, non ci si avvede, purtroppo, del fatto che dotare l'ordinamento stesso di sedi istituzionali nuove o come che sia significativamente rinnovate e di strumenti congeniali ad un contesto ormai profondamente diverso anche rispetto ad un passato non remoto equivale a predisporre le condizioni ottimali di partenza per dare appagamento a quei bisogni sociali che altrimenti sarebbero destinati a restare, in tutto o in parte, disattesi. Gli strumenti, infatti, non devono – com'è chiaro – essere utilizzati in modo autoreferenziale (e, dunque, per la riproduzione del potere da parte di chi lo detiene e se ne avvale per il proprio tornaconto) ma richiedono di essere costantemente azionati, al meglio del loro potenziale espressivo, al servizio dei bisogni maggiormente sentiti in seno alla collettività. Il che poi – per ciò che qui specificamente importa – equivale a dire che l'operato dei pubblici poteri e l'azione delle forze politiche cui esso, in buona sostanza, si deve ricevono dal valore di autonomia, nel suo fare “sistema” con i valori costituzionali restanti, un fermo orientamento di scopo, sì da convertirsi in un servizio per la comunità stanziata sul territorio. Quanto meno, così dovrebbe essere secondo modello...

Insomma, un fatto di mentalità da un canto, ragioni obiettive di contesto dall'altro: tutto cospira perché l'idea regionale non riesca a decollare ed a portarsi in alto, così come potrebbe (e dovrebbe), traducendosi in un beneficio per la collettività, e non già in un costo o – peggio – in un fattore di aggravamento delle non poche storture che sono profondamente radicate nel tessuto sociale e delle quali spesso ci si avvede proprio dal raffronto tra i contesti (nella più larga accezione) e i loro differenti sviluppi che si hanno nei territori di cui si compone la Repubblica e che tali sono rimasti malgrado l'affermazione di quel “modello”

⁶ Sulla “questione settentrionale”, per il modo con cui se n'è fatta interprete la Lega, specie nella sua prima stagione di lotta politica, v., nuovamente, lo scritto appena richiamato di G. FERRAIUOLO, 94 ss.

⁷ Si può invero comprendere che, specie nella sua fase iniziale, essa sia stata affrontata con forte centralizzazione. Si capisce, invece, assai meno (o, diciamo pure, non si capisce affatto) che la successiva gestione, specie per ciò che concerne la ripresa, prenda forma con il medesimo metodo, non poco penalizzante per l'autonomia [ragiona delle prospettive che potrebbero al riguardo delinearsi nel prossimo futuro A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, cit.].

degenere che va sotto il nome di “regionalismo dell’uniformità”⁸. Un “modello” che poi – come si sa – ha tratto (e seguita a trarre), in rilevante misura, alimento proprio dalle emergenze suddette (e, segnatamente, da quella economica) alle quali si fa sempre più stancamente richiamo a giustificazione della torsione del vero modello, quello costituzionale, conseguente all’appiattimento dell’autonomia *tout court*, secondo quanto si vedrà meglio a momenti. Non è, dunque, a caso se, ciclicamente, si perviene al punto di rimettere in discussione la stessa esistenza delle Regioni⁹, senza che nondimeno ci si avveda del fatto che una soluzione radicale siffatta si porrebbe quale il classico rimedio peggiore del male, proiettando a raggiera i suoi nefasti effetti per l’intero ordinamento, con riflessi immediati – per ciò che è, poi, di maggior rilievo – per l’appagamento di alcuni dei più diffusi ed avvertiti bisogni in seno al corpo sociale.

2. *La miopia che sta base del mancato rifacimento organico dello statuto siciliano, fatto oggetto unicamente di circoscritte, seppur non insignificanti, modifiche, e gli ulteriori interventi di carattere istituzionale ad oggi adottati, nondimeno non esenti da mende*

Ora, volendo tentare di soppesare – se così può dirsi – la consistenza dell’autonomia, due appaiono essere i piani sui quali siffatta verifica può aversi in modo complessivamente attendibile: quello strutturale (dell’organizzazione) e quello funzionale (delle competenze e delle modalità del loro esercizio).

Le maggiori delusioni – va subito rilevato – vengono dal secondo, ma almeno in parte si devono a circostanze ed esperienze maturate al primo; e se ne ha una pronta spiegazione. Laddove, infatti, si tratti di offrire l’opportunità a ciascun ente dotato di autonomia di differenziarsi rispetto agli altri e soprattutto allo Stato, ricercando pertanto soluzioni originali per la propria organizzazione interna, i margini di manovra a ciascuno di essi al riguardo riconosciuti non sono, per vero, insignificanti, per quanto ovviamente soggetti a limiti a presidio dell’unità-indivisibilità della Repubblica, nondimeno talvolta intesi e fatti valere in modo eccessivamente costrittivo per l’autonomia. Sta di fatto, però, che un’autentica, apprezzabile diversificazione di soluzioni organizzative, specificamente

⁸ Alcuni studiosi [tra i quali, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 7 novembre 2014, 5] giudicano paradossale il perpetuarsi di condizioni disomogenee di sviluppo dei territori regionali pur dopo l’affermazione del modello in parola; il vero è però che quest’ultimo non ha sciolto alcuni nodi strutturali che si radicano in modo fitto ed inestricabile nel profondo del tessuto sociale ed economico del Paese che, a conti fatti, è stato scalfito solo in superficie, in alcune sue esteriori e marginali proiezioni senza nondimeno essere stato rivoltato da cima a fondo in linea con il grandioso progetto di riforma mirabilmente enunciato nei principi fondamentali della Carta (e, segnatamente, nell’art. 3, II c.).

⁹ Riferimenti al riguardo in S. PARISI, *Cinquant’anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 185 ss.

riguardanti la disciplina dei rapporti caratterizzanti la forma di governo e le stesse relazioni dell'apparato con la comunità (la "forma di Regione") non si è avuta (e non si ha): basti solo pensare alle modalità di elezione del Presidente della Regione ed ai rapporti che connotano la forma di governo, le une e gli altri fatti oggetti di discipline in larga misura stancamente ripetitive. Testimonianza eloquente, questa, del fatto che, malgrado la considerevole diversità dei territori, per la natura degli interessi da essi emergenti e bisognosi di essere salvaguardati, il grado di sviluppo economico-sociale riscontrabile in ciascuno di essi e quant'altro rende diversa ogni Regione dalle altre e giustifica la loro stessa esistenza¹⁰, ugualmente si reputa che modelli istituzionali essenzialmente fatti in serie, come se fossero sfornati tutti dalla stessa fabbrica, possano costituire la ricetta giusta per l'ottimale appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni.

Il vero è che a base degli esiti deludenti riscontratisi specie in alcune Regioni (tra le quali, appunto, la Sicilia) per ciò che concerne l'azione di governo regionale stanno cause plurime e concomitanti, solo in parte riportabili al difetto dei congegni istituzionali e in larga misura invece addebitabili ad un personale politico che ha mostrato una non particolarmente spiccata capacità di progettazione, resa viepiù evidente in determinate congiunture nel corso delle quali era (ed è) invero vistosa e pressante la massa dei problemi bisognosi di soluzione. A ciò, poi, si aggiunga la miopia esibita da coloro che sono stati (e sono) chiamati a responsabilità di governo, col fatto stesso di ritenere prioritario apprestare – come si avrà modo di vedere meglio a breve – discipline normative aventi carattere settoriale o, addirittura, microsettoriale, in quanto volte a dare ristoro ad una cerchia non di rado ristretta di cittadini piuttosto che porre mano al rifacimento delle discipline aventi natura istituzionale, ritenute meno utili per la collettività o, diciamo pure, da questa non avvertite come urgenti. Si tenga inoltre presente l'incidenza esercitata da emergenze fattesi col tempo viepiù ingravescenti che hanno accentuato la mai sopita vocazione al riaccentramento in capo allo Stato della regolazione delle dinamiche sociali (in larga accezione), secondo quanto è, da ultimo, emblematicamente testimoniato dall'esperienza odierna caratterizzata dall'adozione di misure volte a far fronte alla pandemia sanitaria.

Ora, il mancato rifacimento complessivo delle strutture istituzionali disvela un difetto grave di prospettiva da parte di coloro che col tempo hanno avuto responsabilità di governo in ambito locale, sol che si pensi che, proprio dotandosi prioritariamente di strumenti nuovi o profondamente rinnovati rispetto ad

¹⁰ Per vero, da tempo e da molti si è fatto notare che sarebbe necessario ridisegnare i confini territoriali delle Regioni, in specie accorpandone alcune e, in genere, ponendo mano ad un complessivo ripensamento del sistema delle autonomie territoriali della Repubblica. Un progetto particolarmente ambizioso, questo, che tuttavia – quanto meno nel breve periodo – appare irrealizzabile, ostandovi motivi di campanile unitamente a ragioni di ordine economico il cui esame va tuttavia ben oltre l'*bortus conclusus* entro il quale questo studio è tenuto a restare.

altri di risalente fattura, è quindi possibile porre mano a discipline normative congrue rispetto ai bisogni della collettività stanziata sul territorio¹¹. Ancora di più, poi, ciò vale per le Regioni ad autonomia differenziata sol che si consideri che i relativi statuti, in quanto provvisti di forma costituzionale, avrebbero potuto e potrebbero dotare le Regioni stesse di strumenti particolarmente incisivi, di cui non sono invece provviste le rimanenti Regioni. Si pensi solo agli atti aventi forza di legge, la cui introduzione ha peraltro sollevato riserve e perplessità ad oggi non sopite ma che pure potrebbe essere riconsiderata nel quadro di un complessivo ripensamento dei meccanismi relativi alla forma di governo; e ancora, con specifico riguardo alla Sicilia, sulla cui autonomia sono oggi stato chiamato a fare il punto, si consideri il ruolo attivo che potrebbe esserle riconosciuto, quale porta sul Mediterraneo e luogo di approdo di una parte consistente di migranti, tanto sul piano delle relazioni con l'Unione europea e delle relazioni internazionali intrecciate dalla Regione quanto in occasione della stipula ad opera dello Stato di accordi con altri Stati che si affaccino sul *mare nostrum* e, in genere, del compimento di attività di rilievo estero proiettate su di esso¹².

Non è, ad ogni buon conto, senza significato che in nessuna delle cinque Regioni ad autonomia differenziata si sia fatto luogo a quel rifacimento degli statuti che in sede di riscrittura del Titolo V era stato considerato (se non proprio imminente, quanto meno) suscettibile di aversi a breve¹³. Ed è bensì vero che si è posto in passato mano alla progettazione di nuove carte statutarie, in sede politica ovvero dottrinale, senza che tuttavia si sia riuscito ad andare oltre talune, pure non secondarie ma circoscritte *quoad obiectum*, innovazioni.

Così è stato infatti – per ciò che è qui di specifico interesse – per la Sicilia, il cui statuto è stato – come si sa – a più ondate modificato¹⁴ ma non, appunto, interamente rifatto¹⁵. La Regione ha, inoltre, varato alcune leggi aventi rilievo

¹¹ Si è opportunamente rilevato, con notazione riferita ad una specifica Regione ma – come si viene dicendo – suscettibile di valere anche per le altre, che «il maggior *vulnus* della nostra autonomia, anche e soprattutto in relazione al diritto dell'Unione Europea, sta nella mancata riforma dello Statuto regionale...» [G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2020, 27 marzo 2020, 193].

¹² Penso ora, ad es., al pressoché insignificante rendimento della partecipazione del Presidente della Regione con rango di Ministro alle riunioni del Consiglio dei ministri in cui si discutono questioni specificamente incidenti sulle relazioni internazionali di cui si fa ora parola. Di altre previsioni statutarie si dirà più avanti.

¹³ Si è al riguardo rilevato che ai governanti locali conviene di più tenersi le “vetuste” carte statutarie piuttosto che far luogo al loro ammodernamento, nel timore che per effetto della riforma possano essere messe in discussione alcune rivendicazioni a beneficio dell'autonomia, specie in campo finanziario (G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, spec. 220 ss.).

¹⁴ ... con leggi cost. nn. 1 del 1972, 3 del 1989 e 2 del 2001.

¹⁵ A vuoto è andato il tentativo posto in essere nel 2003 da una Commissione istituita per iniziativa del Presidente della Regione V. Leanza che ha prodotto una bozza di nuovo statuto,

istituzionale, con specifico riguardo alla materia elettorale, alle consultazioni referendarie, alla forma di governo¹⁶, senza che nondimeno l'impianto statutario, risalente – com'è noto – ad oltre tre quarti di secolo addietro, sia stato fatto oggetto, come avrebbe meritato, di un complessivo e profondo ripensamento. Ed è singolare che si sia invertito l'ordine giusto delle cose, ponendo mano dapprima all'adozione di leggi comunque bisognose di mantenersi in linea con le indicazioni statutarie e rimandando a chissà quando il rifacimento organico dello statuto. È infatti chiaro che, laddove esso dovesse finalmente aversi dotando la carta statutaria di contenuti seppur in parte inconciliabili con le discipline legislative suddette, si dovrà nuovamente intervenire per il necessario adeguamento di queste ultime. Convengo, nondimeno, col fatto che, non apparendo imminente – a quanto pare – la riscrittura dell'atto fondativo dell'autonomia della Regione, far tardare ulteriormente l'approvazione delle leggi suddette avrebbe recato non pochi né lievi inconvenienti di ordine istituzionale. Che, ad ogni buon conto,

peraltro per vero non esente da mende [a riguardo delle quali, se si vuole, può vedersi il mio *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 2/2003, 29 maggio 2003, nonché in *Nuove aut.*, 1-2/2004, 13 ss.], così come privo di concreto riscontro si è rivelato un progetto di statuto messo a punto da alcuni costituzionalisti siciliani (può vedersi in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, a cura di A. Ruggeri – G. D'Amico – L. D'Andrea – G. Moschella, Giappichelli, Torino 2017; vi si è richiamata, tra gli altri, A. ROMEO, *Attualità e prospettive dello Statuto siciliano nel contesto delle autonomie speciali*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 147 ss.).

¹⁶ Faccio qui menzione, in particolare, delle leggi siciliane nn. 14 del 2001 e 1 del 2004 (in materia di referendum), 7 del 2005 (in tema di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione), nonché della legge stat. n. 26 del 2020 (concernente la forma di governo, la nomina e revoca degli assessori e la conclusione anticipata della legislatura), la quale ultima in specie non sembra avere, per vero, introdotto novità di ragguardevole spessore [v., infatti, i puntuali rilievi critici di M. ARMANNI, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana*. Much ado about nothing, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2020, 1313 ss.]. Segnalò, infine, l'apprezzabile iniziativa da ultimo adottata con la presentazione nell'ottobre dello scorso anno di un progetto di legge (n. 1096, a firma Amata) che, recependo ed originalmente rielaborando una proposta da tempo affacciata (e della cui opportunità mi sono da tempo dichiarato convinto), innova alla procedura stabilita dall'art. 43 dello statuto per il varo delle norme di attuazione di quest'ultimo, in particolare sollecitando il Governo a dare seguito entro un lasso di tempo ragionevole (centoventi giorni) alle norme già predisposte dalla commissione paritetica ovvero di rinviarle a quest'ultima sollecitandone la modifica oppure motivando le ragioni che ostano alla loro adozione. Il progetto in esame va, nondimeno incontro al limite di non fissare un termine alla commissione stessa perché si pronunzi sui rilievi mossi dal Governo. Ad ogni buon conto, chi sa quanto rilevante sia il ruolo giocato dalle norme di attuazione per la specificazione ed implementazione delle previsioni statutarie (su di che, per tutti, M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli 2012; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, e S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 157 ss.) non può che rallegrarsi di questa iniziativa il cui futuro appare pur sempre incerto, soggetto com'è al vaglio ed all'eventuale seguito che si darà all'iniziativa legislativa in parola.

vi sia il bisogno di una nuova carta statutaria è testimoniato *per tabulas* dal fatto stesso delle innovazioni alle quali l'atto licenziato nel '46 è andato soggetto non soltanto per via normativa ma pure (e soprattutto) ad opera della giurisprudenza, cui si deve la potatura di alcuni suoi "rami secchi"¹⁷, a partire da quello relativo alla istituzione dell'Alta Corte, in frontale contrasto con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale. Non si trascurino, poi, le previsioni rimaste lettera morta¹⁸, in quanto oggettivamente incapaci di farsi valere nell'esperienza, quale ad es. quella relativa ai poteri riconosciuti al Presidente ed al Governo della Regione per ciò che concerne l'utilizzo delle forze di polizia, ormai dunque da considerare desueta¹⁹.

Insomma, senza stare ora a far luogo ad una ricognizione punto per punto delle disposizioni statutarie rimaste sulla carta ovvero fatte oggetto di corposi adattamenti, è pacifico che lo *statuto vivente* sia cosa ben diversa dallo *statuto vigente*; e se ne capisce subito la ragione, sol che si pensi alle profonde trasformazioni avutesi dal tempo del varo dell'atto ad oggi e, soprattutto, alla diversa temperie storico-politica nella quale il primo è stato elaborato, facendo quindi da apripista agli altri enti ad autonomia differenziata e prestandosi allo scopo di gettare acqua sul fuoco di un movimento separatista che, nella confusa e sofferta stagione dell'immediato dopoguerra, appariva invero minaccioso, specie per una Repubblica che allora muoveva i primi passi ed aveva bisogno di rendersi stabile in un clima di rinnovata armonia al proprio interno²⁰. Si spiega, nondimeno, in questa

¹⁷ ... secondo l'azzeccata qualifica datane da un'accreditata e non dimenticata dottrina [I. MARTINES, *Lo statuto siciliano oggi* (1983), in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, spec. 839, ma *passim*].

¹⁸ Ad esse, in special modo, calza a pennello il giudizio dato da una sensibile dottrina dello stato complessivo dell'autonomia siciliana, che lo riprende da una colorita espressione del Presidente Alessi: v., dunque, G. VERDE, "Sepolta viva". *Il Governo Alessi e l'avvio dell'autonomia speciale della Regione siciliana (30 maggio 1947 – 11 gennaio 1949)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016. Di un'autonomia "sfiorita" si discorre, poi, in una densa riflessione di S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss. Lo stesso VERDE ha, peraltro, ripetutamente insistito, con alcune crude ed efficaci analisi, sulla condizione dell'autonomia della Regione e le sue prospettive: tra gli altri suoi studi, v. *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 16/2016, 10 agosto 2016, e *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in AA.VV., *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 131 ss. V., inoltre, AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Sellerio, Palermo 1996, e la densa ma efficace riflessione di G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, 499 ss.

¹⁹ Mai dire mai, però; e, per effetto della mancata rimozione esplicita (con legge ovvero per mano della Consulta) della norma in parola, nulla esclude che un domani un Presidente di Regione la faccia risvegliare dal suo annoso letargo. Non ho alcun dubbio, tuttavia, che una eventuale iniziativa in tal senso sarebbe prontamente stoppata.

²⁰ Sulla genesi della specialità un chiaro quadro di sintesi può vedersi in GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, a cura di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano 2012, 119 ss. Con specifico riguardo alla vicenda valdostana, che – come si sa – ha spianato la via alla sperimentazione della specialità, v. A.M. POGGI

luce l'impianto "parafederale" che connotava le relazioni Stato-Regione, emblematicamente testimoniato appunto dalla già richiamata Alta Corte, un impianto per vero troppo avanzato, per concezione e possibili realizzazioni, rispetto all'idea di Regione quindi affermatasi alla Costituente e, più ancora, poi, vistosamente deviante dal solco entro cui veniva svolgendosi l'indirizzo politico dei Governi del tempo, dalla marcata vocazione centralista, testimoniata emblematicamente dal deliberato proposito di non porre mano all'attuazione dell'istituto regionale per l'intero territorio della Repubblica. Un concorso di fattori – come si vede – cospirava per far deviare l'esperienza regionale dal suo corso naturale, quale si specchiava in un dettato statutario peraltro connotato da indicazioni sommamente vaghe ed approssimative.

A ciò si aggiungano i difetti di costruzione esibiti dalla disciplina concernente i meccanismi di governo, primo su tutti quello relativo all'impianto della relazione fiduciaria ed alle sue concrete vicende. Si pensi solo al discusso ingranaggio del *simul simul*, di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, pure pensato per un buon fine (la stabilità e continuità dell'azione di governo) ma che, nell'esperienza poi invalsa in sede regionale così come in ambito locale, a motivo del suo inesorabile rigore²¹, ha dato luogo ad effetti perversi, sol che si pensi che avere un Governo stabile non equivale ad assicurare che sia anche un buon Governo²². Forse, avrebbe potuto giovare allo scopo la previsione della sfiducia costruttiva,

– A. MASTROPAOLO, *La specialità della Valle d'Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1165 ss., e R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di Costanzo – R. Louvin – L. Trucco, Giappichelli, Torino 2020, 1 ss. Per il Friuli-Venezia Giulia, v. E. D'ORLANDO, *Genesis, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli-Venezia Giulia*, a cura di E. D'Orlando e L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2017, 1 ss. Per il Trentino-Alto Adige, riferimenti possono aversi da E. HAPPACHER, *Spunti per il regionalismo da una "speciale" specialità: l'esempio dell'Alto Adige/Südtirol*, in AA.VV., *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica*, cit., 179 ss. Per la Sardegna, v. PINNA, *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, a cura di M. Betzu – G. Demuro – Pinna, Giappichelli, Torino 2020, 3 ss. Infine, quanto alla Sicilia, v. C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello statuto siciliano*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Giappichelli, Torino 2012, 3 ss., nonché gli scritti sopra richiamati di G. VERDE.

²¹ Nei fatti, il meccanismo in parola si fonda su una sorta di "equilibrio del terrore" – secondo la felice immagine di un'accreditata dottrina (G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura mia e dello stesso S., Giuffrè, Milano 2001, 211) – al quale soggiacciono entrambi gli organi della direzione politica e che condiziona pesantemente il modo con cui in concreto si avvalgono dei poteri di autonomia di cui sono dotati.

²² Sul punto, di cruciale rilievo, può, volendo, vedersi quanto se ne dice nel mio *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, spec. 30 ss.; nella stessa *Rivista*, hanno di recente auspicato un ripensamento della clausola in parola anche M. DELLA MORTE e L. RONCHETTI, *Simul stabunt... simul stabunt: a quale prezzo?*, 1-2/2021, 95 ss., spec. 106 ss.

ad imitazione del modello tedesco, al quale si è non a caso ispirato, pur con significativi adattamenti, il progetto messo a punto dai costituzionalisti siciliani, sopra richiamato, nel quale si prefigura una originale “sfiducia propositiva”²³.

Al di là, ad ogni buon conto, di ciò che si è fatto o che potrebbe farsi a mezzo di soluzioni normative di natura istituzionale, resta il nodo irrisolto della “qualità” del personale politico o – se si preferisce altrimenti dire, con linguaggio usuale – della “*rappresentatività*” dei rappresentanti di cui, in sede centrale così come in periferia, sono state messe in mostra non poche né lievi carenze alle quali non si è ancora per vero capito come vi si potrà porre, seppur in parte, rimedio²⁴.

3. *Le non poche né lievi carenze riscontratesi al piano dell'attività*

È poi di tutta evidenza che lacune e carenze complessive riguardanti l'organizzazione hanno la loro immediata proiezione al piano dell'attività, condizionandone pesantemente il modo di essere e gli effetti dalla stessa discendenti. Anche a questo piano, nondimeno, i negativi risultati conseguiti in molte Regioni, tra le quali la Sicilia, si devono alla convergenza di più cause dalla diversa connotazione complessiva.

In breve, si hanno responsabilità addebitabili agli organi regionali (ed alle forze politiche che in essi s'incarnano) e responsabilità che invece si appuntano al centro, sia in capo agli organi della direzione politica e sia pure nei massimi organi di garanzia, Presidente della Repubblica per un verso, Corte costituzionale soprattutto per un altro verso. Ma non si trascuri neppure il contesto internazionale e sovranazionale, del quale pure l'azione degli operatori di diritto interno deve tener conto, specie in quelle situazioni di crisi economica, cui si è già fatto cenno, dalle quali è venuta una spinta formidabile verso una piatta e sconsolante uniformità degli indirizzi politici invalsi in sede regionale, in vistoso scostamento da quel modello della (sia pur limitata) differenziazione emergente dalla Costituzione e, più ancora, dagli statuti di speciale autonomia²⁵.

²³ Se ne può vedere la illustrazione in G. MOSCHELLA, *Il Presidente della Regione siciliana: un'ipotesi di riforma nella prospettiva della razionalizzazione della forma di governo*, in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, cit., 60 ss., spec. 66 s., e, pure *ivi*, F. GIUFFRÈ – F. PATERNITI, *L'assemblea regionale siciliana nell'ottica di una rinnovata cooperazione funzionale con gli altri organi istituzionali dell'ente*, 75 ss., spec. 83 ss.

²⁴ Il vero è che – come si è fatto altrove notare – al fondo della cruciale questione ora posta c'è un difetto di natura culturale che richiederebbe drastiche misure da mettere in atto in seno al corpo sociale, nel quale si radica il sistema dei partiti e dal quale si estrae il personale politico chiamato a responsabilità di governo (ma di ciò, com'è chiaro, in altri luoghi).

²⁵ Qui pure, nondimeno, si è commesso (e si commette) un errore grave di prospettiva o, se si vuol altrimenti dire, di metodo dell'azione di governo, dal momento che i vincoli discendenti *ab extra* non sono affatto inconciliabili con la promozione dell'autonomia e potrebbero, anzi, sortire,

Sta di fatto, ad ogni buon conto, che non poche volte l'azione "uniformante" dello Stato a discapito dell'autonomia si è portata troppo oltre, spegnendo l'aspirazione di quest'ultima alla propria affermazione in misura complessivamente apprezzabile. Gli organi di garanzia – come un momento fa si diceva – hanno poi fatto la loro parte per il raggiungimento di quest'esito, come si viene dicendo deviante dal solco costituzionale (e statutario): il Capo dello Stato perlopiù in forma omissiva²⁶, la Corte costituzionale in forma commissiva, a mezzo di innumerevoli pronunzie che, seppur non legate tra di loro sì da comporre un indirizzo politico in senso proprio²⁷, hanno nondimeno portato all'effetto di spegnere sul nascere le maggiori aspettative dell'autonomia di potersi tradurre in un servizio per la comunità stanziata sul territorio.

In questo quadro, qui abbozzato unicamente in alcuni dei suoi tratti maggiormente espressivi, la vicenda della legislazione siciliana è davvero emblematica. Leggi di riforma sociale se ne sono avute davvero poche, mentre la gran parte degli atti licenziati dall'assemblea si è connotata (e seguita senza sosta a connotarsi) – come si accennava poc'anzi – quale settoriale o, addirittura, microsettoriale, in funzione della cattura e del mantenimento del consenso ora di questa ed

specie in taluni campi materiali di esperienza, effetti maggiormente positivi proprio per il tramite della stessa. Come spesso accade, il difetto non è tanto nella macchina quanto nel pilota, incapace di guidarla a modo e di portarla al massimo grado di rendimento raggiungibile, pur alle difficili (e, per vero, talora proibitive) condizioni oggettive di contesto. Si fatica, invero, a capire perché mai gli obiettivi fissati in sede sovranazionale non possano essere centrati promuovendo la (pur parziale) diversificazione delle discipline di attuazione della normativa eurounitaria e invece, per un triste e – a quanto pare – inesorabile destino, richiedano una piatta ed incolore uniformità apprestata dalla mano statale.

²⁶ Quante leggi statali compressive, a volte in modo vistoso, dell'autonomia si conoscono, infatti, che sono state rinviata alle Camere in sede di promulgazione? Gli esiti consegnatici dagli studi maggiormente accurati [tra i quali, quello di L. TRUCCO, *Garanzia dell'autonomia regionale e potere di rinvio delle leggi statali*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 10/2016, *Focus riforma costituzionale*, 18 maggio 2016] non richiedono, nella loro cruda evidenza, alcun commento. Alla luce dell'esperienza fin qui maturata e per l'aspetto ora considerato, sembra dunque essere alquanto generoso il giudizio dato da chi discorre del Capo dello Stato come di un "Presidente delle Autonomie" (G. LAURI – M. MALVICINI, *Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino – A. Morelli – G. Sobrino, Univ. Torino, Torino 2020, 267 ss.).

²⁷ Convengo a riguardo del fatto che la Corte non si è mai data un "indirizzo" in senso proprio volto al riaccostamento di materie e funzioni; ha, però, speso la sua "forza politica" – per riprendere una formula particolarmente cara al mio compianto Maestro [v., dunque, di T. MARTINES almeno il suo *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in *Id.*, *Opere*, cit., I, 151 ss. e, con specifico riguardo alla Corte costituzionale, 206 ss.] – mostrandosi maggiormente sensibile nei riguardi delle istanze facenti capo agli organi centrali d'indirizzo piuttosto che per quelle di cui si sono fatti (e si fanno) portatori gli organi regionali.

ora di quella cerchia di elettori²⁸. Non è poi di certo a caso che una parte cospicua del contenzioso Stato-Regioni – un primato di certo non invidiabile – originato da leggi abbia per protagonista proprio l'isola, per responsabilità che sono, a mia opinione, equamente da spartire tra chi fa le leggi e chi le controlla e le porta alla cognizione del giudice costituzionale.

Come che sia di ciò, un punto è comunque da tempo chiarito e va tenuto fermo; ed è che il modello di una legislazione per “tipi” di competenza, ciascuno idoneo ad esercitarsi su materie sue proprie, è a conti fatti “saltato”, specie per effetto della formidabile pressione esercitata dal criterio onnivoro dell'interesse nazionale le cui concrete applicazioni si sono dimostrate gravemente penalizzanti per l'autonomia in genere e, segnatamente, per quella speciale²⁹. Le etichette relative alle materie hanno esibito – com'era peraltro da attendersi – una mediocre e pressoché nulla capacità di delimitazione dei campi nei quali l'autonomia è chiamata ad esprimersi e così pure le formule concernenti i limiti nei riguardi dei quali gli atti regionali avrebbero dovuto mostrarsi rispettosi hanno costituito e seguitano a costituire oggetto di vistose ed incisive manipolazioni da parte degli organi statali d'indirizzo prima, della Corte costituzionale poi, in applicazione di tecniche decisorie dotate di somma vaghezza concettuale e duttilità strutturale, come tali dunque idonee a prestarsi ad utilizzi contingenti, secondo occasione, e non sempre coerenti tra di loro³⁰.

Ebbene, lo scarto tra modello e prassi appare essere particolarmente vistoso proprio in relazione all'autonomia che avrebbe dovuto essere maggiormente promossa e, più ancora, proprio a quella della Regione siciliana. È chiaro, infatti, che quanto più avanzato appare essere il disegno statutario lungo la via della promozione dell'autonomia, tanto più cocente risulta la delusione per le rea-

²⁸ Si è fatto il punto sullo stato complessivo della legislazione e della normazione in genere della Regione nel cap. I della parte III dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., dedicato a *Le potestà di normazione* (alla cui stesura hanno concorso G. Scala, F. Leotta, G.C.A. Ferro, A. Randazzo, L. Salamone, L. Lorello, G. Sorrenti e A. Sciortino), i cui dati, per vero, risalendo a dieci anni addietro, richiederebbero di essere ormai aggiornati, senza che tuttavia si siano nel frattempo registrate novità di particolare rilievo. Più di recente, possono poi vedersi le indicazioni offerte, nella prospettiva del rifacimento dello statuto, dai contributi di G. D'Amico, M.L. Quattrocchi ed E. Cavasino che sono in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, cit., rispettivamente a 10 ss., 108 ss. e 115 ss.

²⁹ Sulla centralità di posto stabilmente detenuto dall'interesse nazionale nelle esperienze di giustizia costituzionale riguardanti le relazioni Stato-Regioni, v. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

³⁰ Si rammenti, per tutte, la tecnica del ritaglio interno alle materie, prestatasi allo scopo di svuotare queste ultime di parte cospicua del loro potenziale espressivo, o l'altra del criterio della prevalenza, grazie al quale alcune materie o loro porzioni di non secondaria estensione sono state riportate al centro, e via dicendo.

lizzazioni che se ne sono concretamente avute³¹. Non è, d'altronde, per mero accidente che il “coordinamento” tra l’atto fondativo dell’autonomia stessa e la Costituzione si sia avuto – come si è qui rammentato –, in considerevole misura, per effetto di una innaturale, seppur per vero necessitata, supplenza esercitata dal giudice delle leggi, assumendo tuttavia sembianze complessivamente irriconoscibili in rapporto al modello, specie in conseguenza di quell’appiattimento di “tipi” di potestà legislativa, unitamente alla dissoluzione dei confini dei campi materiali, di cui si è venuti dicendo.

4. *La sfortunata vicenda delle norme “programmatiche” contenute negli statuti di diritto comune*

S’inscrive, d'altronde, in questo quadro la triste vicenda maturata nelle Regioni di diritto comune con riguardo alle c.d. norme programmatiche – come un tempo si era soliti chiamarle, prima della precisazione al riguardo fatta dalla giurisprudenza che ha escluso la loro assimilabilità alle norme della Carta costituzionale aventi lo stesso nome³² –, disattivate della loro *vis* prescrittiva e declassate al rango di mere enunciazioni di valore politico³³. È pur vero che gli enunciati ad esse relativi appaiono essere fin troppo sovrabbondanti e generici, di modo che la discussa questione concernente la invasione da molti paventata, da parte delle norme suddette, della sfera di competenze propria dello Stato (e, segnatamente, della possibile interferenza con i principi fondamentali delle leggi-cornice) nei fatti si è rivelata “eccessivamente gonfiata”³⁴. Essi, tuttavia, presentano il pregio di far luogo ad una lettura dell’autonomia non espressiva di quella visione miope ed asfittica³⁵ che è invece testimoniata, per un verso, dagli statuti speciali che ne sono privi³⁶, a motivo della diversa congiuntura in cui è maturata la loro elabo-

³¹ Può tornare utile allo scopo il raffronto, posto a base dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., tra le indicazioni statutarie e le più rilevanti esperienze, dimostratesi dalle stesse sensibilmente discoste, quando non pure con esse frontalmente contrastanti. Negli anni successivi alla pubblicazione di quest’opera il quadro, poi, non è di certo migliorato, portandosi anzi ad ulteriore esasperazione alcune risalenti tendenze gravemente penalizzanti nei riguardi dell’autonomia.

³² Così, nelle notissime (e discusse) pronunzie della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004.

³³ Sulla vicenda in parola, di recente, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, cit., 37 ss.

³⁴ Così, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*¹⁰, Giuffrè – Francis Lefebvre, Milano 2019, 162.

³⁵ ... per riprendere ora il severo giudizio di T. MARTINES, *Lo statuto siciliano, oggi*, cit., 825 ss., spec. 829.

³⁶ La “epifania” delle norme in parola – come l’ha efficacemente chiamata G. SORRENTI, *L’“epifania” delle norme programmatiche nella nuova proposta di statuto siciliano*, in AA.VV., *Per un nuovo statuto*

razione rispetto al tempo della nascita degli statuti ordinari, e, per un altro verso, dalle esperienze maturate sul terreno sia delle materie di competenza regionale in genere sia dei limiti all'autonomia, quali concretamente affermatesi.

Sta di fatto che, seppur riconosciuti gli enunciati in parola come aventi natura meramente politica, se si pone a raffronto il modello di società regionale che in essi si specchia con le realizzazioni avutesi al piano della legislazione volta a darvi attuazione e, più ancora, poi con l'effettiva implementazione della normativa regionale³⁷, l'esito che se ne ha è per vero deludente e persino, per taluni ambiti materiali, sconcertante. I disposti statutari suddetti, infatti, sancivano³⁸ un impegno della Regione a salvaguardia dei diritti fondamentali e per il rifacimento del tessuto sociale che, seppur eccessivamente ambizioso e chiaramente debordante dai pur lassi argini segnati dalle etichette costituzionali³⁹, si è nondimeno rivelato alla prova dei fatti sostanzialmente disatteso, specie nelle Regioni meridionali⁴⁰.

della Regione siciliana, cit., 45 ss. – figura poi nella bozza di nuovo statuto siciliano messa a punto dai costituzionalisti dell'isola, dietro richiamata.

³⁷ ... a riguardo della quale, specie per il modo con cui l'amministrazione vi dà esecuzione e la porta ad effetto, si riscontrano carenze di conoscenza particolarmente elevate. Si pensi solo a quanto poco si sa delle circolari adottate a finalità esplicativa o attuativa degli atti normativi, sovente disponibili solo nel chiuso di uffici impenetrabili dall'esterno.

³⁸ Utilizzo la forma verbale al passato in modo non casuale, dal momento che molti di essi sono ormai da ritenere – a quanto pare – caduti in desuetudine.

³⁹ Ancora T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, nello scritto e al luogo sopra cit., fanno notare che gli statuti si sono fatti “prendere troppo la mano”; allo stesso tempo, però, invitano (163) a guardarsi dal rischio che gli statuti possano far luogo ad una disciplina eccessivamente contenuta della disciplina loro propria, non ricoprendo per intero il campo della organizzazione rimesso alla loro coltivazione. Una questione, questa, che merita una particolare attenzione con riguardo alle Regioni speciali (e, per ciò che è qui di specifico interesse, alla Sicilia) e porta a rimarcare in modo fermo il bisogno di profittare del rifacimento degli statuti, in primo luogo, e, poi, delle leggi adottate per darvi la prima e immediata specificazione-attuazione (a partire da quelle statutarie) per far luogo a soluzioni originali ed incisive, estese all'intero campo della organizzazione, nella sua più ampia accezione, comprensiva cioè sia della disciplina della forma di governo che di quella della “forma di Regione”, siccome riferita ai rapporti tra apparato governante e comunità governata.

⁴⁰ È pur vero che le Regioni hanno fatto luogo ad una produzione legislativa imponente per quantità, una parte non secondaria della quale può riferirsi, in modo diretto o indiretto, ai diritti fondamentali, secondo quanto hanno testimoniato alcuni studi a ciò specificamente dedicati (per tutti, il corposo volume curato da A. Morelli e L. Trucco su *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino 2014). Sarebbe però interessante scorporare gli esiti di queste ricerche non tanto distinguendo – come pure potrebbe farsi – a seconda dei tipi di potestà di cui le leggi sono espressione, quanto sistemandole per fasce territoriali di provenienza. Temo che il raffronto tra quanto di buono si è fatto (e si fa) da parte delle Regioni del centro-nord non regga il raffronto con ciò che hanno fatto (e fanno) le Regioni meridionali, tra le quali – per ciò che qui più importa – la nostra, anche in ragione di condizioni complessive di contesto che restano profondamente diseguali (sui modi con cui l'autonomia si è affermata nelle Regioni in parola, v. i contributi che sono in *Le Regioni*, 5/2017, a partire dall'Editoriale di A. MORELLI, *La condizione delle Regioni meridionali: a*

Ora, è pur vero che – come si è rammentato – lo statuto della Sicilia non vi fa menzione; ciò che, nondimeno, non sgravava e non sgrava la Regione dell'onere di dare il proprio fattivo concorso all'appagamento di alcuni dei più avvertiti e diffusi bisogni, specie a mezzo di leggi di riforma sociale, e non già – come, invece, molte volte si è avuto (e si ha) – con il varo di quelle misure settoriali o, addirittura, microsettoriali, cui si è poc'anzi fatto cenno.

5. *Il ribaltamento della specialità in se stessa e la soluzione-tampone apprestata a mezzo della clausola di maggior favore*

Si è, insomma, assistito, in breve, ad una sorta di ribaltamento della specialità su se stessa, sotto un duplice aspetto: vuoi per il fatto che l'azione degli organi centrali dello Stato non ha dato modo alla “specialissima” autonomia della Regione di potersi affermare in conformità alle indicazioni risultanti dal modello e vuoi perché gli organi regionali sono venuti largamente meno al compito loro demandato di portare ad effetto l'autonomia stessa nella sua genuina e qualificante accezione, quale cura cioè dei più diffusi ed avvertiti bisogni. Il mancato rifacimento organico dello statuto emblematicamente rappresenta ed esprime queste diffuse e gravi inadempienze: né la Regione è riuscita ad elaborare un progetto credibile e *temporis ratione* aggiornato, al di là della già richiamata bozza Leanza abortita sul nascere, né le assemblee elettive nazionali hanno fatto luogo all'approvazione della legge costituzionale che avrebbe dovuto sancire la nascita del nuovo statuto.

In questa situazione stagnante, il vigore degli statuti speciali in atto esistenti, che per effetto della riscrittura del Titolo V avrebbe dovuto essere transeunte, in attesa della loro sostituzione ad opera dei nuovi, è divenuto condizionato e bisognoso di verifiche riguardanti ciascuna delle loro norme alla luce della clausola di maggior favore. Allo stesso tempo, è, però, ormai tendenzialmente stabile, con grave pregiudizio per la specialità, pur dopo la soluzione-tampone apprestata dalla clausola in parola, con tutte le incertezze che nondimeno restano legate al modo con cui è in concreto fatta valere, a seguito di accertamenti fatti di volta in volta su un terreno scivoloso e pieno di insidie per l'autonomia: quello, appunto, su cui prende forma il raffronto tra Costituzione e statuto mirato all'obiettivo del riconoscimento della norma di volta in volta maggiormente vantaggiosa per la Regione. Un raffronto, in ultima istanza, pur sempre demandato al giudice delle leggi ed orientato alla salvaguardia di un'autonomia che nondimeno resta, nel suo insieme, arretrata e comunque sostanzialmente diversa dalla sua originaria conce-

che punto è la notte?, 891 ss., e dal saggio di A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, 899 ss., che ne dà una cruda e impietosa raffigurazione, tuttavia – ahimè – sostanzialmente veritiera).

zione: rimesso, insomma, all'organo che ha pur sempre dimostrato di volersi fare portatore di una tendenza che, nel complesso e fatte nondimeno salve alcune pur non insignificanti eccezioni, appare marcatamente volta al riaccentramento di materie (o di loro porzioni) ed alla omologazione delle competenze⁴¹, nel segno di una svilita concezione dell'autonomia e di una deformata affermazione della stessa unità-indivisibilità della Repubblica⁴².

Certo si è, ad ogni buon conto, che suona paradossale il fatto che, da un canto, si riconosca alle cinque Regioni (e due Province autonome) una *naturale* condizione di specialità, bisognosa quindi di rispecchiarsi in previsioni e comportamenti con essa coerenti ed adeguati ad assicurarne la valorizzazione, e, da

⁴¹ Trattasi – come si sa – di un dato di comune acquisizione (di recente, per tutti, M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V «sotto attacco». Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 25 ss.). E non è privo d'interesse osservare che questo *trend* si riscontra, sia pure in forme sensibilmente diverse, anche in altri Paesi, persino in quelli che, secondo modello, dovrebbero risultare caratterizzati da un maggiore “decentramento” interno (in larga accezione), quale si ha negli ordinamenti federali. E ciò, per il concorrere di plurime cause, in ispecie per l'incidenza esercitata da vincoli di ordine economico-sociale provenienti *ab extra*, che in modo marcato condizionano l'autodeterminazione politica di tutti gli enti di diritto interno, centrale e periferici (in tema, un animato dibattito può vedersi in *Le Regioni*, 1/2018, alimentato dallo studio di A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, 13 ss.; ulteriori svolgimenti, poi, a breve). Nell'Europa del Nord, invece, secondo il resoconto che ne fa BIANCHI, *Le autonomie territoriali nell'Europa settentrionale tra centralismo apparente e tendenze centrifughe*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 1/2021, 77 ss., si registrano spinte centrifughe.

⁴² In realtà, come si è tentato di argomentare altrove, autonomia ed unità non sono da considerare valori distinti o, peggio, contrapposti, ponendosi piuttosto quali i due profili di un unico, internamente articolato, valore, secondo quanto peraltro risulta dalla lettera dell'enunciato costituzionale che inscindibilmente lega l'una all'altra, riducendole ad unità concettuale ed assiologico-positiva (sull'art. 5, di recente e per tutti, S. STALANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma 2017, e L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit.). L'una cioè non può aversi a discapito dell'altra; ed è, perciò, che ogni forzatura patita dalla prima fatalmente risona a carico della seconda, e viceversa [maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, volendo aversi dai miei *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, a cura di M. Cosulich, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 429 ss., e già in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss. Cfr. al mio punto di vista quelli di G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2018, 14 dicembre 2018, num. spec., 68 ss.; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in AA.VV., *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario: Italia e Spagna*, a cura dello stesso e di J. Lozano Miralles, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2020, 183 ss., e, pure *ivi*, E.A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?*, 205 ss.; C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna 2020; R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 41 ss., e, nella stessa *Rivista*, Q. CAMERLENGO, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, 57 ss.].

un altro canto, si stabilisca che la specialità stessa, in molte delle sue più qualificanti espressioni, debba (chissà fino a quando...) restare – come dire? – spenta o disattivata e piuttosto rimpiazzata da una sostanziale omologazione alla condizione propria delle Regioni di diritto comune⁴³.

Il vero è che la clausola suddetta è un elemento obiettivamente spurio, un vero e proprio corpo estraneo ed inconciliabile con l'idea stessa di autonomia differenziata, ma costituisce, per riconoscimento dello stesso legislatore che l'ha prevista, una sorta di *male minore* che per l'istante conviene agli enti che ne sono destinatari subire perché appunto pur sempre meno penalizzante rispetto allo stato delle cose qual era e quale avrebbe seguito ad essere in difetto della clausola stessa.

Sta di fatto che la clausola, con la sua stessa esistenza, alimenta – si è detto da una sensibile dottrina⁴⁴ – quella “situazione di incertezza e transitorietà” cui si deve il mai sopito dibattito in merito alla specialità, in merito a ciò che è stata (e che è) e, soprattutto, a ciò che potrebbe essere, per un verso, in relazione alla eventuale, auspicata “specializzazione” dell'autonomia ordinaria, di cui al già richiamato art. 116, e, per un altro verso, in vista di un complessivo ripensamento dell'assetto istituzionale della Repubblica, quale potrebbe aversi per effetto di innovazioni ora di maggiore ed ora di minore portata alla Carta ed alla disciplina sottostante.

6. *Per un modello di “specialità diffusa”, integrato e sorretto da un complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo*

Si dispone ormai degli elementi necessari al fine di una serena e disincantata valutazione di ciò che ha fin qui rappresentato la specialità in genere e quella siciliana in ispecie e tentare – nei limiti consentiti da un contesto peraltro complessivamente confuso ed appannato, oltre che afflitto da perduranti e gravi tensioni e contraddizioni – qualche notazione in merito ai prossimi sviluppi della vicenda regionale.

Molte cose sono ad oggi incerte e bisognose di essere messe a punto come si deve. Ad es., nulla di sicuro si sa in merito all'uso che si farà (o non farà...) della

⁴³ Già oltre venti anni addietro un'accreditata dottrina aveva, d'altronde, rilevato con lucida e cruda amarezza che le Regioni speciali si trovavano ristrette nell'alternativa soffocante di restare in una condizione di arretratezza rispetto alle Regioni di diritto comune ovvero di inseguirle per avere esteso il regime di maggior favore ad esse ormai riconosciuto [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 *Riv. dir. cost.*, 1999, 208 ss., spec. 219].

⁴⁴ A. DEFFENU, *Riflessioni sparse sul futuro della specialità regionale con particolare riferimento alla Regione Sardegna*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 1524.

previsione di cui all'art. 116 quanto alla eventuale "specializzazione" dell'autonomia delle Regioni di diritto comune, quante di esse richiederebbero di potersene avvalere e, soprattutto, quale ne potrà essere il volto; ed è ovvio che siffatta forma di tipizzazione dell'autonomia non resterà comunque senza conseguenze tanto nei riguardi della conformazione del regime proprio delle stesse Regioni di diritto comune che non se ne avvarranno, restando pertanto prive dei benefici ad essa conseguenti, quanto nei riguardi degli ulteriori sviluppi della specialità. Mi parrebbe nondimeno provato che quest'ultima – secondo modello – possa (e debba) legittimamente aspirare ad essere maggiormente promossa e valorizzata al confronto con le condizioni di autonomia spettanti alle stesse Regioni "specializzate". Lo stacco, insomma, tra il regime ordinario (seppur "specializzato") e il regime speciale (in senso stretto) dovrebbe restare⁴⁵, sempre che – beninteso – abbia ancora un senso il suo perdurante mantenimento⁴⁶.

Qui, è invero il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Tutto, invero, cospira per la cancellazione senza rimpianto alcuno dalla lavagna costituzionale dell'antica bipartizione in "tipi", contraddetta da plurime e convergenti esperienze, ad alcune delle quali si è sopra accennato, eccezion fatta per le Regioni bilingui la cui struttura appare espressiva di una identità assiologica ed istituzionale internamente composita e meritevole di essere salvaguardata e trasmessa anche per l'avvenire.

Irragionevole è, ad ogni buon conto, in primo luogo la piatta uniformità di regime stabilita per le Regioni di diritto comune (salva la opportunità della loro "specializzazione", nondimeno circoscritta ad un pugno di materie eccessivamente contenuto⁴⁷). Da molti e da tempo si fa infatti giustamente notare come siffatto unico regime frontalmente contrasti con il principio di eguaglianza che, applicato alle realtà regionali, vorrebbe che contesti economici e sociali diversi fossero fatti oggetto di trattamenti parimenti diversi⁴⁸; e non occorre qui rilevare

⁴⁵ È stato fatto notare da un'avveduta dottrina che "il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione" [A. POGGI, *IL regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 1/2020, 8 gennaio 2020, 16].

⁴⁶ Notazioni fortemente critiche al riguardo si rinvencono in una nutrita schiera di studiosi: riferimenti, di recente, in PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4/2018, 623 ss.; A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, cit., spec. 160 ss., e, dello stesso, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia speciale: nuovo ordine o vecchio caos?*, in AA.VV., *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, cit., 207 ss., nonché G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 211 ss., spec. 220 ss.

⁴⁷ Misteriosa, per vero, resta la ragione per cui proprio su quelle materie e non pure su altre si prefiguri la eventuale "specializzazione" dell'autonomia.

⁴⁸ Così, per tutti, R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3/2006, 443, e L. ANTONINI, *I segni dei tempi. Dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, Editoriale, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2017, 22 febbraio 2017, 11, ai quali si richiama ora anche A. DEFFENU, *op. cit.*, 1536.

ciò che è sotto gli occhi di tutti, vale a dire la diversa connotazione complessiva di ciascuna Regione rispetto alle altre⁴⁹.

Irragionevole è assegnare i medesimi campi materiali alla coltivazione di tutte le Regioni di diritto comune, laddove appunto diversa è la realtà dei luoghi e, dunque, la natura degli interessi dagli stessi emergenti e bisognosi di essere opportunamente salvaguardati. Irragionevole è, poi, la individuazione dei campi stessi a mezzo di etichette dotate di somma vaghezza (per non dire vacuità) concettuale, come tali passibili di corpose e vistose manipolazioni da parte degli organi della direzione politica in prima battuta e dei garanti poi (a partire, ovviamente, dal giudice costituzionale cui in ultima istanza compete la loro definizione). Di un modo siffatto di spartire le competenze tra Stato e Regioni, tuttavia, non è possibile fare a meno, per quanto un maggiore sforzo di specificazione concettuale sarebbe, forse, stato auspicabile, senza ad ogni buon conto pervenire all'esito di un eccessivo irrigidimento delle previsioni costituzionali e statutarie, inconciliabile con la natura dei documenti che le contiene. Si può, comunque, pensare a soluzioni idonee a compensare l'autonomia di ciò che può perdere, così come ha in passato perduto, per effetto di quei ritagli interni alle materie cui si è dietro accennato; ma di ciò, subito appresso.

Il vero è che il modello ideale verso il quale tendere – come mi affanno a dire da tempo e sempre di più mi convinco⁵⁰ – è (o meglio, con doverosa cautela, *sarebbe*) quello di un regime di *specialità diffusa*, dandosi cioè modo a ciascuna Regione di attingere da un “paniere” dislocato al centro quanto ritenuto necessario per la ottimale affermazione della propria autonomia e, di riflesso, per l'appagamento dei peculiari e maggiormente avvertiti bisogni della comunità stanziata sul proprio territorio⁵¹. È però anche vero che, nei fatti, gli spazi consentiti all'autodeterminazione regionale restano non particolarmente consistenti, dai confini labilmente tracciati e comunque pur sempre facilmente scavalcabili, specie per effetto della espansione, virtualmente senza confini, delle norme statali aventi carattere “trasversale”, senza peraltro trascurare la circostanza per cui

⁴⁹ Le stesse Regioni, quali appaiono ad oggi definite nei loro confini territoriali e nel numero, andrebbero – come si faceva poc'anzi notare – da tempo fatte oggetto di un complessivo, radicale ripensamento, al presente (e nel prossimo futuro) tuttavia irrealizzabile. È bene però che si abbia piena avvertenza del fatto che il vizio di fondo dell'intera impalcatura regionale sta proprio qui, ancora prima che nell'articolazione dell'istituto regionale nei due tipi tradizionali.

⁵⁰ V., dunque, volendo, i miei *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss., e *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2020, 11 dicembre 2020, 505 ss., spec. 541 ss.

⁵¹ Il modello di riferimento è, dunque, quello spagnolo, bisognoso pur tuttavia di non secondari adattamenti, anche al fine di fugare il rischio di quell'incombente “mimetismo statutario” del quale si mostra avvertita una sensibile dottrina [A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 5 dicembre 2014, 3].

le stesse discipline statali si trovano, in buona sostanza, confinate dalla normativa eurounitaria ai margini dei campi astrattamente coltivabili e non godono ormai più (se mai hanno davvero goduto...) di una capacità di autodeterminazione politica *pleno iure*⁵². Ciò non toglie tuttavia che la duttilità del modello qui vagheggiato si ponga pur sempre quale risorsa preziosa per l'ottimale funzionamento della macchina produttiva delle norme in ambito interno, una risorsa che dunque gioverebbe sfruttare in tutto il suo formidabile potenziale espressivo, rifuggendo dalla stanca e sterile riproposizione di modelli artificialmente irrigiditi, quali appaiono essere quelli ispirati alla "logica" veterogarantista della separazione di materie e competenze. Resta poi ovviamente fermo che taluni ambiti materiali debbano restare sotto l'esclusivo dominio dello Stato a presidio di indisponibili istanze unitarie ad essi facenti capo e fermo altresì il bisogno che su ogni campo possa dispiegarsi in via "sussidiaria" la disciplina statale, in relazione cioè a quei territori nei quali manchi, del tutto o in parte, quella regionale⁵³.

Si è però veduto che un modello siffatto appare essere contraddetto da vigorose e radicate tendenze volte al riaccentramento di materie e competenze e che, dunque, pur laddove dovesse trovare accoglienza nella Costituzione e negli statuti di speciale autonomia, allo scopo opportunamente revisionati, sarebbe verosimilmente rigettato, a mo' di corpo estraneo trapiantato in un organismo refrattario ad ospitarlo, o comunque fatto oggetto di corpose, seppur abilmente mascherate, modifiche tacite, per effetto dell'azione a tenaglia *more solito* esercitata dagli organi centrali d'indirizzo politico e dai garanti (Corte costituzionale in testa)⁵⁴.

⁵² Di qui, poi, il bisogno di un ripensamento *ab ovo* dei concetti di sovranità ed *ex adverso* di autonomia, quanto meno rispetto al modo con cui sono stati, in forza di una risalente tradizione teorica, intesi in un contesto ormai profondamente cambiato rispetto al presente. Rifuggendo, invece, dalla tentazione di ambientare al piano teorico-astratto la questione della messa a punto del concetto e facendo al riguardo capo ai poteri di cui lo Stato effettivamente dispone, forse non è peregrino affermare – come si è fatto in altri luoghi – che la condizione dello Stato stesso non sia, in molti ambiti materiali, sostanzialmente diversa da quella di un ente "autonomo", a motivo dei vincoli che a suo carico discendono dalla Comunità internazionale e, soprattutto, dall'Unione europea.

⁵³ Nello scenario qui sommariamente descritto, non saprei francamente dire quanto convenga ripescare la potestà concorrente che, poggiando sulla linea evanescente della distinzione tra principi e regole, rischia solo di riprodurre confusione e di essere comunque travolta dal reiterarsi delle applicazioni "onnivore" del criterio dell'interesse che, nei fatti seppur non sempre a parole, seguita ad esercitare un ruolo decisivo nella spartizione in concreto delle competenze [il deciso abbandono della potestà in parola è stato anni addietro proposto da G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2014, 7 febbraio 2014, 6].

⁵⁴ Con specifico riguardo al trattamento che potrebbe essere nel prossimo futuro riservato alle Regioni ordinarie, si è osservato che «sarebbe un errore di miopia istituzionale, al momento, pensare al tipo delle attuali Regioni di diritto comune come ad una specie in via di estinzione» (R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 658).

Di qui, la necessità di pensare ad ulteriori soluzioni organizzative che, senza minimamente scalfire il modello che si è ora rappresentato nelle sue linee portanti, si pongano a corredo e, per quanto possibile, a scudo protettivo di quest'ultimo.

L'esperienza, peraltro, ci consegna alcune indicazioni di tendenza con le quali – piaccia o no – occorre fare i conti, a partire da quella secondo cui il disegno di un regionalismo “garantista” – come si è soliti chiamarlo – non tiene, non può tenere; e ne dà inequivoca conferma il carattere sfuggente ed evanescente dei riparti per materie contrassegnate da etichette ora più ed ora meno fumose e per tipi di potestà, essi pure sommariamente delineati, di cui si è sopra discorso.

D'altronde, in un contesto segnato da una integrazione sovranazionale avanzata, seppur gravata da non rimosse contraddizioni e perduranti tensioni, l'idea di una separazione di competenze, quale che sia la base su cui poggia (rectius, *dovrebbe* poggiare), non è predicabile ad ogni livello istituzionale di esperienza: al piano dei rapporti interordinamentali così come a quello dei rapporti di diritto interno.

Stando così le cose (e senza, nondimeno, rinunciare ad avvalersi delle etichette suddette, opportunamente però specificate), giova soprattutto puntare sul metodo della *integrazione delle competenze*, bisognosa peraltro di prendere forma sia in seno ai procedimenti, quali che siano i luoghi istituzionali nei quali se ne ha l'attivazione e il perfezionamento⁵⁵, e sia pure in seno alle sedi di apparato, allo

Non dissimilmente, un'accreditata dottrina ha rilevato esser “attraente” il modello di specialità diffusa qui nuovamente patrocinato e tuttavia “troppo lontano” dalle “possibilità attuali del nostro legislatore” [così, F. GALLO, nell'Editoriale dal titolo *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 10/2021, 7 aprile 2021, XI].

⁵⁵ Per l'idea che mi sono al riguardo fatto, dovrebbe porsi mano alla tessitura di una fitta rete di procedure integrate e reciprocamente legate, apprezzabili tanto in *verticale* (sul versante, cioè, dei rapporti Stato-Regione) quanto in *orizzontale* (sollecitando la presenza in seno al circuito decisionale di entrambi gli organi della direzione politica, in ambito statale così come in ambito regionale, seppur con ruoli tutti da definire in ragione dei connotati peculiari di ciascun procedimento), senza peraltro trascurare – un punto, questo, di cruciale rilievo – il coinvolgimento delle più genuine espressioni della comunità organizzata, sì da innestare – come si vede – nel modo più saldo e fecondo la forma di governo nella forma di Stato (o, in periferia, la forma di Regione).

Non ho, poi, alcun dubbio a riguardo del fatto che di un metodo d'azione siffatto – ché di questo, se ci si pensa, si tratta – deve aversi riscontro già a partire dalle novità positive di maggior rilievo e gravide di implicazioni, quelle di revisione dello statuto, bisognosa di essere rimodulata all'insegna del principio pattizio, sì da recuperare il marchio di origine della carta statutaria del '46 (se si vuole, possono al riguardo vedersi alcune soluzioni affacciate nel mio *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, presentazione dell'incontro di studio dall'omonimo titolo, i cui Atti sono già stati più volte richiamati, spec. 6; cfr., pure *ivi*, le ipotesi di modifica ragionate da A. MORELLI, *Le garanzie statutarie: revisione dello statuto e giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 212 ss., spec. 217 ss.). Nulla in contrario – tengo inoltre a precisare – che ciò possa valere anche per altre Regioni. Non sarebbe infine male che lo stesso procedimento di revisione costituzionale, di cui all'art. 138, possa

scopo nondimeno complessivamente rifatte. Insomma, la carta vincente è quella del c.d. “regionalismo cooperativo”, purché – beninteso – risulti conformato a modo⁵⁶, ad imitazione di quanto si è avuto (e si ha) in taluni ordinamenti federali nei quali ha dimostrato di saper dare, tutto sommato, buona prova di sé⁵⁷. È pur vero che i contesti sono, poi, profondamente diversi da un Paese all'altro e che l'idea di trapiantare dall'uno all'altro luogo, in modo meccanico e non vigilato, soluzioni organizzative altrove invalse ed affermatesi in terreni fertili e disponibili per la loro crescita è insensata e bisognosa pertanto di preliminari verifiche all'esito delle quali potrebbe dimostrarsi necessario far luogo a taluni anche non secondari adattamenti. La via, ad ogni buon conto, è quella; percorrerne un'altra equivale, in buona sostanza, a reiterare l'antica illusione, pure coltivata da accreditati studiosi e sensibili operatori politici, di voler costruire o ricostruire l'edificio regionale facendolo poggiare sulle sabbie mobili di un regionalismo “veterogarantista”, ispirato a separazione di materie e funzioni, nel quale alla luce delle esperienze fin qui maturate solo chi è affetto da inguaribile ottimismo (o ingenuità) può riconoscersi.

D'altro canto, assicurando la presenza stabile di rappresentanti delle Regio-

essere, nel quadro qui appena abbozzato, ripensato, si da rendere ancora più evidente e marcato il carattere di “Repubblica delle autonomie” proprio del nostro ordinamento; ma, di ciò, com'è chiaro, in altro luogo.

⁵⁶ Deludente al riguardo la sperimentazione da noi fatta al tempo della messa a punto della riforma Renzi-Boschi che, nell'erodere le Regioni di porzioni consistenti della loro autonomia, assicuravano ad esse un esiguo compenso in sede di rifacimento della seconda Camera [“molto al di sotto delle aspettative e delle esigenze” è stato giudicato da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2016, 15 febbraio 2016, 8, con richiamo ad una precedente riflessione sul punto].

⁵⁷ Ma non si trascuri, al riguardo, il modo con cui l'intera vicenda della “leale cooperazione” ha preso forma nell'esperienza, specie per il discutibile trattamento riservatole dalla giurisprudenza costituzionale, in seno alla quale si riscontrano oscillazioni e carenze ad oggi non rimosse [hanno, di recente, fatto il punto su tutto ciò, tra gli altri, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli 2018; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantista e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2019, 10 luglio 2019, 193 ss.; B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano 2020, spec. 107 ss.; A. PALANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2020, 227 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 169 ss., e, nella stessa Rivista, A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, 3/2021, 523 ss., e G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, 543 ss.; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2021, 9 febbraio 2021, 283 ss. e, dello stesso, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quad. cost.*, 4/2021, 909 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2022, 10 gennaio 2022, 1 ss., spec. 9 ss.].

ni in seno agli organi centrali della direzione politica, a partire ovviamente dalla seconda Camera⁵⁸ e dall'intero sistema delle Conferenze⁵⁹, si può quindi puntare ad un'autentica trasformazione in senso "parafederale" (o federale *tout court*) dell'ordinamento. Il che, al tirar delle somme, equivale a coltivare l'obiettivo di Regioni forti, arricchite nel patrimonio che connota l'autonomia di cui sono dotate, e di un apparato centrale parimenti forte, reso anzi ancora più tale proprio dalla presenza delle Regioni nelle sedi in cui si fa ed incessantemente rinnova la linea politica caratterizzante l'intera Repubblica.

Per quest'aspetto – come si vede – può tornare utile il riferimento anche al vecchio statuto siciliano, per l'ispirazione federale (in senso lato) posta a base della sua formazione e che ne ha connotato l'essenza. Proiettando verso il futuro una felice immagine di un'accreditata dottrina⁶⁰, che però la riferiva al passato, la Sicilia potrebbe, dunque, porsi quale "madre" della nuova, profondamente nuova, regionalizzazione che verrà; quanto meno, è auspicabile che ciò possa avvenire.

Con una delle sue formidabili intuizioni, soleva dire T. Martines che lo statuto siciliano era da considerare "un importante *test* da laboratorio giuridico"⁶¹. Parole davvero profetiche per il caso che dovesse finalmente prendere forma il progetto qui patrocinato, parole invece viziate da palese astrattismo e persino ingenuità laddove dovesse perdurare la colpevole inerzia degli operatori nel porre mano alle novità istituzionali ormai indifferibili e, con essa, l'indirizzo complessivamente penalizzante per l'autonomia a tutt'oggi invalso.

⁵⁸ Sul rifacimento strutturale del Senato, nella ormai ampia lett., v., di recente e per tutti, M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2020, con le notazioni che su quest'opera sono in G. MAESTRI, *Le Regioni in Senato per integrare la rappresentanza. Leggendo Il bicameralismo incompiuto di Maria Grazia Rodomonte*, in *Dir. reg.* (www.dirittiregionali.it), 3/2021, 28 settembre 2021, 689 ss.

⁵⁹ ... che, nondimeno, richiederebbe esso pure di essere profondamente ripensato rispetto al modo con cui è stato fin qui fatto valere [indicazioni, oltre che negli scritti già cit., in F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, spec. 130 ss.; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2018; L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 18/2019, 2 ottobre 2019. Quanto poi ai limiti di rendimento esibiti dalla Conferenza Stato-Regioni in occasione della emergenza sanitaria, v., part., E. CA TELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2020, 506 ss.; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 667 ss., nonché M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2021, 26 ottobre 2021, 179 ss.].

⁶⁰ Ancora A. D'ATENA, *op. ult. cit.*

⁶¹ *Lo statuto siciliano, oggi*, cit., 833 ss. Dell'autonomia siciliana quale "laboratorio in cui sperimentare il senso della differenziazione possibile" ha, quindi discorso anche G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana*, cit., 16.

Abstract

Lo scritto fa il punto sulle cause che hanno impedito all'autonomia regionale in genere ed a quella della Regione siciliana in ispecie di potersi affermare e far valere nei riguardi di plurimi fattori volti ad alterarne il significato complessivo, tra le quali, con specifico riferimento all'isola, il mancato rifacimento organico dello statuto. Rileva, quindi, lo svilimento della specialità e si sofferma quindi sui possibili rimedi a questo stato di cose, prospettando l'adozione di un modello di "specialità diffusa" accompagnato dalla ristrutturazione della Repubblica all'insegna del modello di regionalismo cooperativo.

The significance of Specialty and the history of Sicilian Autonomy (from the experiences of the past one lesson for the future)

The paper examines how Regional autonomy in general and Sicilian Special Autonomy in particular were prevented to be effective and to assert themselves. The lack of an overall reform of the Regional Statute is seen as a specific cause of the the decline of Sicilian Special Autonomy. It is then described the general trend of misuse of special autonomy and there are so discussed possible remedies. Among those remedies, it is suggested the adoption of a model of "widespread specialty" accompanied by the restructuring of the Republic under the model of cooperative regionalism.