

## L'autonomia siciliana e le istituzioni\*

di Antonio Ruggeri

SOMMARIO: 1. Il modello di stampo federale (o “parafederale”) delineato dallo statuto in ordine ai rapporti tra Stato e Regione e lo scarto vistoso registratosi tra lo stesso e l’esperienza. – 2. Le complessive carenze esibite dal modello statutario, particolarmente consistenti ed evidenti per ciò che attiene alle dinamiche caratterizzanti la “forma di Regione”, più ancora che con riguardo a quelle relative alla forma di governo, la “logica” miope posta a base della progettazione delle riforme istituzionali, non elaborate con metodo autentico “repubblicano”, gli esiti deludenti (e talora persino sconcertanti) consegnatici dall’esperienza in ordine all’esercizio delle pubbliche funzioni, non rispondente in apprezzabile misura a “leale cooperazione”. – 3. La questione di cruciale rilievo concernente il carattere effettivamente costituzionale, nella sua ristretta e propria accezione, della “forma di Regione”, l’intreccio perverso determinatosi tra le torsioni di quest’ultima e le vicende della forma di governo imperniata sul meccanismo della elezione diretta del Presidente della Regione, la ricerca di possibili rimedi. – 4. Una succinta notazione finale, con riguardo al *punctum crucis* concernente il carattere *pleno iure* “costituzionale” della forma di Regione, alla luce dell’indice particolarmente eloquente della scadente “qualità” perlopiù esibita dagli atti legislativi fin qui venuti alla luce.

1. *Il modello di stampo federale (o “parafederale”) delineato dallo statuto in ordine ai rapporti tra Stato e Regione e lo scarto vistoso registratosi tra lo stesso e l’esperienza*

Le aspettative dell’autonomia siciliana sono state largamente deluse, per responsabilità che, a mio modo di vedere, sono da spartire tra lo Stato e la stessa Regione, salvo poi a stabilire quanta parte si debba all’uno e quanta all’altra<sup>1</sup>. Una conclusione, questa, che – sia chiaro –

---

\* Intervento introduttivo della sessione dall’omonimo titolo del convegno su *La Sicilia nel mondo che cambia*, Catania 21-22 maggio 2026, alla cui data lo scritto è aggiornato; in esso è fatto riferimento di alcuni contributi illustrati nel corso della sessione stessa, richiamati con il titolo datovi nella locandina del convegno.

<sup>1</sup> Trattasi di un rilievo largamente e da tempo diffuso. Numerose, infatti, sono le analisi, alcune d’inusitata crudezza e per vero impietose, con le quali si è fatto variamente il punto sulla condizione di degrado dell’autonomia: *ex plurimis*, v. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss. Pittoresca, poi, la qualifica datane

vale non soltanto per la nostra Regione, su cui oggi siamo stati chiamati a fermare nuovamente l'attenzione, ma anche per altre e, a far luogo ad un vaglio particolarmente rigoroso e stringente, forse per tutte<sup>2</sup>, dal momento che, per l'idea di autonomia nella quale mi riconosco ed alla quale riserverò a momenti un rapido cenno, la stessa non ha trovato in nessuna porzione del territorio della Repubblica il modo di affermarsi in pieno, perlomeno nella sua forma maggiormente qualificante ed espressiva<sup>3</sup>. Ciò che peraltro – va qui, ancora una volta, ribadito chiaro e tondo – in larga parte si deve al fatto che l'idea regionale – come vado dicendo

---

dal presidente Alessi, cui si è rifatta una sensibile dottrina [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]. Altri riferimenti in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Sellerio, Palermo 1996.

<sup>2</sup> ... per quanto non sia di consolazione alcuna il rilevarlo.

<sup>3</sup> Per vero, neppure la sovranità, usualmente all'autonomia stessa contrapposta, volendosi con ciò tenere distinta la condizione complessiva in cui versa lo Stato rispetto alla Regione (e ad altri enti aventi base territoriale), ha trovato il modo di potersi affermare, tanto più poi nel presente contesto segnato da una sovranità – si è detto altrove (part., nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI – L. TRUCCO, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*<sup>7</sup>, Giappichelli, Torino 2026, spec. 15 ss.) – “condivisa” tra la Repubblica nel suo insieme e l'Unione europea, da cui discendono vincoli a volte stringenti per gli Stati che vi appartengono. In effetti, è assai arduo seguitare a predicare l'esistenza di una condizione di “sovranità” dello Stato, perlomeno per l'accezione usuale che la vede quale pienezza di poteri conferiti dalla Carta costituzionale all'apparato centrale della Repubblica in vista della loro traduzione in un servizio apprestato alla comunità che – come si dirà a momenti – risulti essere complessivamente rispondente alle aspettative di quest'ultima ed orientato verso i valori fondamentali dell'ordinamento. Si aggiunga, poi, che, per un verso, ammesso pure che di “sovranità” possa propriamente parlarsi, essa sarebbe da imputare – come si diceva – all'intera Repubblica, non già ad un solo degli enti di cui la stessa si compone. Per un altro verso, poi, l'unico, vero sovrano, in un ordinamento costituzionale, non è colui che è tale designato dalla Costituzione bensì quest'ultima che conferisce o – se si vuole – riconosce il sovrano i cui poteri sono comunque tenuti a svolgersi “nelle forme e nei limiti” della Costituzione stessa. Infine, all'interno di quest'ultima, il *proprium* qualificante la sovranità, più (e prima ancora) che nei poteri stessi e, risalendo, nell'apparato che ne dispone, nonché negli strumenti che la esercitano e concretano, è dato – secondo la magistrale indicazione teorica di G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005 – dai valori fondamentali positivizzati per il cui tramite l'identità costituzionale si fa ed incessantemente rinnova nell'esperienza.

da tempo – non è stata metabolizzata dal corpo sociale che l'ha avvertita quale un elemento estraneo, *quodammodo* artificioso, diversamente da ciò che si è avuto (e si ha) per altri enti, a partire dai Comuni, che – come si sa – hanno una lunga storia alle spalle<sup>4</sup>. Encomiabile, dunque, lo sforzo prodotto da un'autorevole, sensibile dottrina<sup>5</sup> per accreditare un modello di autonomia regionale provvista dell'attitudine a tradursi in indirizzi politici plurimi e autenticamente diversificati da quello statale, incoraggiati a formarsi da previsioni della Carta costituzionale (e, per le Regioni di speciale autonomia, dagli statuti, primo su tutti appunto quello siciliano), senza che però si dessero né le condizioni di contesto idonee a consentirne l'affermazione né puntuali e stringenti indicazioni costituzionali a loro giustificazione<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Anche S. LICCIARDELLO, nella sua relazione al nostro convegno, dal titolo *L'amministrazione regionale e il sistema degli enti locali*, ha rilevato come abbia fatto difetto in seno alla comunità il "senso autonomistico".

<sup>5</sup> Mi si consenta qui di fare solo il nome del mio compianto Maestro, T. MARTINES che – come si sa – ha dedicato all'autonomia regionale studi di particolare rilievo teorico, sul cui solco si è quindi avuta una consistente e pregiata produzione scientifica (di M., v., almeno, l'ormai classico *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.).

<sup>6</sup> La strutturale apertura e in più punti opacità del dettato costituzionale si è prestata (e si presta) – com'è noto – a letture di vario segno da parte degli operatori politico-istituzionali in prima battuta e, in seconda, dei garanti. D'altronde, senza minimamente sminuire il senso complessivo di cui è dotato il principio fondamentale che vuole promossa e valorizzata l'autonomia, in ciascuna delle sue articolazioni ed espressioni, è innegabile lo scarto sussistente tra le solenni affermazioni dell'art. 5 e i suoi svolgimenti di ordine organizzativo, veicolati da un linguaggio ora reticente ed ora gravato da vistose ambiguità concettuali [sul modo di essere del linguaggio costituzionale, cfr. i punti di vista di G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss., e AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016; più di recente, v., poi, B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss. Inoltre, i contributi al convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. 234 ss., e I. DE CESARE, *Il linguaggio costituzionale tra testo e interpretazione*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano 2024, nonché, da ultimo, volendo il mio *Linguaggio della Costituzione e linguaggio dei suoi interpreti*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 11/2026, 8 aprile 2026, 137 ss. Sui riflessi avuti dal modo

Sta di fatto che l'autonomia regionale è stata (ed è) perlopiù intesa e fatta valere quale rivendica di competenze da parte di una *élite* governante piuttosto che quale servizio reso alla comunità stanziata sul territorio al fine dell'appagamento dei suoi più diffusi ed avvertiti bisogni. E, invero, il dovere di fedeltà alla Repubblica, nella sua più densa e qualificante accezione che lo vede illuminato, nelle sue concrete e maggiormente salienti movenze, dai valori fondamentali dell'ordinamento<sup>7</sup>, primo su tutti quello di solidarietà<sup>8</sup>, nel suo porsi in funzione servente della *coppia*

---

di essere degli enunciati normativi per l'interpretazione, v., ora, A. MARCHESE, *L'eco delle regole. Ermeneutica giuridica e «interpretazione musicale» nell'età dell'algoritmo (rileggendo S. Pugliatti)*, in AA.VV., *Rileggere i «classici» del diritto civile italiano (1940-1947)*, a cura di G. Perlingieri, ESI, Napoli 2026, 289 ss.

<sup>7</sup> Cfr., in tema, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, part. quelli di A. MORELLI, tra i quali il suo *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, con le precisazioni che sono ora in *La fedeltà alla Repubblica come dovere interpretativo*, in AA.VV., *I doveri inderogabili di solidarietà nel diritto costituzionale e nel diritto canonico*, a cura di A. Fusco e I. Zuanazzi, in corso di stampa.

<sup>8</sup> ... a riguardo del quale, nella ormai copiosa lett., dopo S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari-Roma 2014, riferimenti ed indicazioni possono aversi dagli studi di F. GIUFFRÈ, tra i quali *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002; *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi – M. Cavino – E. Grosso – J. Luther, Giappichelli, Torino 2007, 3 ss., e *Alle radici dell'ordinamento: La solidarietà tra identità e integrazione*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 3/2019, 4 settembre 2019, 555 ss., nonché da F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna 2016; E. ROSSI, *Solidarietà e bene comune, oggi*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, V, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 3845 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della mobilità sociale, tra eguaglianza sostanziale e solidarietà*, in *Scritti in onore di P. Ciarlo*, III, a cura di S. Aru, M. Betzu, S. Cecchini, R. Cherchi, L. Chieffi, G. Coinu, A. D'Aloia, A. Deffenu, G. Demuro, G. Ferraiuolo, F. Pastore, I. Ruggiu, S. Staiano, ESI, Napoli 2022, 899 ss., e, dello stesso, *Pari dignità sociale e solidarietà: per un effettivo inveroamento del principio di eguaglianza*, in *Scritti in memoria di B. Caravita di Toritto*, III, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, 2359 ss.; T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Riv. Gruppo di Pisa* ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)), 3/2022, 26 settembre 2022, 1 ss.; G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Jovene, Napoli 2023; F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 943 ss.; L. DELLI PRISCOLI, *I doveri di solidarietà*, in AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura dello stesso L. Delli Priscoli, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 79 ss.; C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2024, 14 marzo 2024, 188 ss.; A. RIVIEZZO, *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*, FrancoAngeli, Milano 2024; v., inoltre, i contributi che sono nel

*assiologica fondamentale* dell'ordinamento – come a me piace chiamarla – costituita dai valori transepocali di libertà ed eguaglianza (e, in ultima istanza, dignità), avrebbe dovuto e dovrebbe dare costante sostegno e alimento all'autonomia, nel suo fare tutt'uno con l'unità-indivisibilità della Repubblica che, appunto, si fa ed incessantemente rinnova – come suol dirsi – dal basso, per il tramite (e non col costo) della promozione dell'autonomia stessa<sup>9</sup>.

Ebbene, è doveroso ammettere che di questa torsione del modello si è avuto e si ha largo riscontro. Come ho avuto modo, ancora di recente, di far notare<sup>10</sup>, se n'è discusso (e se ne discute) stancamente da tempo, senza che tuttavia si riesca a trovare rimedio a questo stato di cose che

---

fasc. monografico dedicato al tema *I percorsi della solidarietà nello stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, a cura di A. Buratti, in *Dir. comp.* ([www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)), *Special Issue V* (2024); C. TRIPODINA, *Dovere di solidarietà e riconoscimento dell'altro*, in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 1/2025, 5 maggio 2025, 79 ss.; AA.VV., *Solidarietà. Un impegno senza confini?*, a cura di G. Matucci, Carocci, Roma 2026, e, con specifico riguardo alla dimensione sovranazionale, P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna 2022; C. MASSAROTTI, *Il principio di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, in *Astrid* ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), 6/2024, 22 aprile 2024; A. PISAPIA, *The Solidarity Principle as a Founding Principle in the EU Health Policies*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 15/2024, 26 giugno 2024, 113 ss. Altri studi ancora possono poi vedersi nel volume dal titolo *In dialogo con Sergio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, a cura di B. Pezzini, Giappichelli, Torino 2024, e, da ultimo, in *I doveri inderogabili di solidarietà nel diritto costituzionale e nel diritto canonico*, a cura di A. Fusco e I. Zuanazzi, in corso di stampa.

Non a caso, d'altronde, nel ridisegnare i contorni del modello costituzionale, la giurisprudenza costituzionale (spec. nella sent. n. 192 del 2024) ha particolarmente insistito sul dovere in parola, secondo quanto ha, ancora da ultimo, fatto notare con opportuni rilievi A. MORELLI, nella sua relazione ai nostri lavori, dal titolo *L'autonomia speciale siciliana nell'era della differenziazione*.

<sup>9</sup> Usualmente, autonomia e unità sono indebitamente scisse e persino contrapposte, viste cioè a mo' di due eserciti schierati su fronti opposti e protagonisti di una guerra senza fine e senza risparmio di colpi, laddove – come mi sono sforzato di mostrare in altri luoghi – si tratta piuttosto dei due volti di un solo, internamente composito ed inscindibile, valore fondamentale dell'ordinamento, un *valore-fine* e allo stesso tempo un *valore-mezzo*, per il fatto di porsi – perlomeno, secondo modello – al servizio dell'intera tavola dei valori fondamentali nel loro fare “sistema” e, segnatamente, di quelli componenti la coppia suddetta.

<sup>10</sup> ... nel mio *L'autonomia siciliana: da uno sconcertante presente ad un oscuro futuro? (Note minime su una spinosa e ricorrente questione)*, Editoriale, in *Dir. reg.* ([www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it)), 1/2026, 4 maggio 2026, 1 ss.

temo vada sempre di più aggravandosi, anche per effetto della “qualità” non esaltante del ceto politico che si è avvicinato al timone delle sedi istituzionali in cui prende forma la gestione della cosa pubblica, al centro come in periferia.

Oggi ci viene offerta un’ulteriore, ghiotta opportunità per riflettere sul modo di essere e di operare dell’apparato regionale nell’intento di fare il punto sulle sue più salienti espressioni, secondo modello come pure secondo esperienza. Voglio poi sperare che siano affacciate proposte concrete, se possibile – almeno con riguardo ad alcune – di pronta fattibilità, in vista della correzione di alcune di queste espressioni a vario titolo giudicate inadeguate rispetto alle sfide del tempo presente, che – come si sa – è un tempo foriero di non poca inquietudine e vera e propria sofferenza, a motivo delle plurime ed ingravescenti crisi politiche, economiche, sociali in genere che si accavallano e ricaricano in modo perverso a vicenda.

Non tocca ora a me far luogo, perlomeno in questa sede, né ad analisi né a proposte. Mi limito solo ad osservare che lo statuto della nostra Regione, per un verso, prefigurava un modello di società siciliana e di rapporti sia interistituzionali che interordinamentali di là da venire e che, però, con ogni probabilità, non avrebbe potuto se non in minima parte farsi diritto vivente<sup>11</sup>; per un altro verso, poi, non prefigurava strumenti, sedi istituzionali, modi di esercizio delle pubbliche funzioni che sarebbero stati indispensabili e conducenti seppur in parte allo scopo, di cui al tempo non si aveva cognizione alcuna.

Lo scarto tra modello ed esperienza era, dunque, inevitabile; e non ha tardato a prendere forma e consistenza tali da renderlo sempre più vistoso e corposo.

---

<sup>11</sup> Rinveniva con lucida consapevolezza nello statuto “un importante *test* da laboratorio giuridico” il mio compianto Maestro, T. MARTINES, nel suo *Lo statuto siciliano, oggi* (1983), in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 833 ss. Si è rifatto con personali svolgimenti a questa indicazione G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 16/2016, 10 agosto 2016, 16.

Ho trovato di particolare interesse lo spunto ricostruttivo affacciato nel corso dei nostri lavori da M. IMMORDINO, *Il Consiglio di giustizia amministrativa*, secondo cui la giurisprudenza del CGA si è rivelata più volte anticipatrice di quella del Consiglio di Stato che vi ha quindi largamente attinto. Un esito, questo, che mi ha richiamato alla mente l’analoga esperienza riscontratasi con riguardo alla giurisprudenza dell’Alta Corte in rapporto a quella poi invalsa presso la Consulta. La stessa I. ha, poi, tenuto a precisare come, al di là della sua composizione, il CGA abbia complessivamente dato prova di equilibrio ed imparzialità.

Basti solo pensare che lo statuto evocava uno scenario di rapporti tra la Regione e lo Stato largamente ispirato all'idea di un'organizzazione complessiva di stampo federale (o, forse meglio, "parafederale"<sup>12</sup>), emblematicamente testimoniata dalla composizione e dalle funzioni dell'Alta Corte (artt. 24 ss.), dalla nomina dei magistrati della Corte dei conti (art. 23), nonché della Commissione paritetica (art. 43), senza peraltro trascurare la partecipazione con voto deliberativo del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei ministri nel corso delle quali si trattino questioni di specifico interesse regionale (art. 21)<sup>13</sup>. Parimenti federale era poi il contesto istituzionale a grandi linee tracciato per la Regione, se non altro per la parte in cui s'immaginava un esercizio delle funzioni da parte dei deputati regionali al "solo scopo del bene inseparabile dell'Italia e della Regione" (art. 5), come se quest'ultima non fosse parte costitutiva della prima..., nel mentre si riconoscevano poteri di polizia del Presidente e del Governo della Regione estesi anche all'utilizzo delle forze armate nel territorio di quest'ultima (art. 31)<sup>14</sup>.

2. *Le complessive carenze esibite dal modello statutario, particolarmente consistenti ed evidenti per ciò che attiene alle dinamiche caratterizzanti la "forma di Regione", più ancora che con riguardo a quelle relative alla forma di governo, la "logica" miope posta a base della progettazione delle riforme istituzionali, non elaborate con metodo autenticamente "repubblicano", gli esiti deludenti (e talora persino sconsolanti) consegnatici dall'esperienza in ordine all'esercizio delle pubbliche funzioni, non rispondente in apprezzabile misura a "leale cooperazione"*

Sta di fatto che lo statuto, anche nelle sue più recenti modifiche, appare essere reticente su punti qualificanti del modello concernente sia le dinamiche della forma di governo che (e soprattutto) quelle della "forma di Regione", volendosi qui, ancora una volta, trasporre alla dimensione

<sup>12</sup> "Protofederale" lo ha qualificato A. CIANCIO, nella sua relazione ai nostri lavori, dal titolo *Lo statuto regionale*.

<sup>13</sup> Un disposto, questo, peraltro, significativamente circoscritto – come si sa – nella sua portata dalla giurisprudenza costituzionale che l'ha devitalizzato della sua singolare *vis* prescrittiva con riguardo al ruolo giocato dal Presidente che, complessivamente considerato, si è rivelato non particolarmente rilevante.

<sup>14</sup> All'eventuale rivitalizzazione dei poteri di polizia del Presidente ha accennato, nel corso dei nostri lavori, A. MORELLI, *L'autonomia speciale siciliana nell'era della differenziazione*.

territoriale ristretta la formula della “forma di Stato” coniata per la dimensione nazionale.

Solo un cenno, infatti, si ha al primo dei principi fondamentali enunciati nella Carta costituzionale, vale a dire a quello democratico, in ispecie all’esercizio della prima e più qualificante pubblica funzione, la legislativa, prefigurandosi (art. 12, II c.) una partecipazione delle “rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali” alla messa a punto dei progetti di legge in sede di Commissione il cui sostanziale rilievo non mi sembra che sia stato per vero esaltante.

Nulla, di contro, si dice in merito alla democraticità dell’azione amministrativa<sup>15</sup>, nulla quanto alla programmazione dell’azione regionale nel suo complesso, nulla ancora sulla cooperazione sia interorganica che intersoggettiva (sul doppio fronte dei rapporti con gli enti territoriali minori e con lo Stato<sup>16</sup>), nulla infine in ordine all’apertura al diritto internazionale e sovranazionale. Carenze, tutte queste, almeno in parte *temporis ratione* giustificate con riguardo al documento varato giusto ottant’anni addietro, non già però in relazione alle sue successive modifiche.

Se, poi, si considera che di alcune delle novità ora accennate sarebbe stato opportuno (o, diciamo pure, necessario) fare menzione nella Carta costituzionale, allo scopo adeguatamente aggiornata, sorge il sospetto che forse ai documenti aventi forma e sostanza costituzionali, al tirare delle somme, non è ormai più riconosciuta (se mai lo è stata...) l’attitudine a dare un orientamento, se non pure un ordine, alle più salienti dinamiche politico-istituzionali e sociali, che a giudizio degli operatori politico-istituzionali servono insomma assai poco e – ahimè – forse a nulla...<sup>17</sup>. Le

---

<sup>15</sup> ... peraltro, in generale alquanto trascurata; ed è stato (e seguita ad essere) un errore madornale, sol che si consideri il *continuum* che sempre s’intrattiene tra politica ed amministrazione, ancora da ultimo rimarcato, con opportuni rilievi, anche da F. GIUFFRÈ, nel suo contributo ai nostri lavori, dal titolo *Il Governo regionale*. E, invero, anche le linee politiche che appaiono essere fatte a modo sono poi destinate a restare improduttive, comunque inidonee a portare agli effetti sperati, se non adeguatamente sorrette e svolte da un’amministrazione attrezzata come si conviene al piano dell’organizzazione ed efficiente nel proprio quotidiano funzionamento.

<sup>16</sup> ... al di fuori del riferimento fatto alle sedi istituzionali a composizione mista, non però per ciò che concerne il quotidiano esercizio della direzione politica.

<sup>17</sup> Confesso di coltivare dentro di me questa sensazione da tempo; e non posso qui far passare sotto silenzio un’esperienza che mi riguarda personalmente e che mi ha negativamente segnato. Avevo anni addietro preso con entusiasmo l’iniziativa di proporre a molti dei costituzionalisti e studiosi siciliani di discipline pubblicistiche in genere di porre

modifiche tacite diffusesi a tappeto per l'intera trama costituzionale e statutaria ne danno, peraltro, palmare riprova<sup>18</sup>; e si tratta allora di vedere se e come vi si possa, almeno in parte, porre rimedio tentando di riportare almeno alcune delle più rilevanti pratiche politico-istituzionali e sociali che appaiano deviare dal solco costituzionale entro quest'ultimo o, quanto meno, di farle convergere verso di esso.

Piuttosto, si è pensato – come si sa – di porre mano ad interventi, ora più ed ora meno pervasivi ed incisivi, sui documenti normativi di grado costituzionale, per un verso, nel segno del loro adeguamento all'esperien-

---

mano tutti assieme alla predisposizione di un nuovo testo di statuto per la nostra Regione, corredato di relazioni illustrative riguardanti gli enunciati di cui risultava composto e giovandoci altresì dell'apporto di tecnici ed esperti operanti in quest'ultima. Nutrivamo, infatti, la fiducia che il frutto del nostro lavoro avrebbe potuto trovare adeguata attenzione da parte degli operatori istituzionali, che potesse cioè costituire la base per riaprire il dibattito nelle sedi opportune in vista della elaborazione di un articolato finale da sottoporre quindi agli organi centrali della direzione politica. È così venuto alla luce un libro, dal titolo *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, a cura mia e di G. D'Amico, L. D'Andrea e G. Moschella, edito dalla Giappichelli nel 2017, cui tuttavia non è stato dato alcun seguito da chi avrebbe avuto titolo per farvi luogo. Ebbene, alla luce di quanto si è appena venuti dicendo nel testo, a me pare che questa vicenda possa essere vista quale una spia indicativa di quella sostanziale sfiducia nella *vis* autenticamente prescrittiva dei documenti costituzionali, nonché in merito alla loro pratica utilità per la gestione della cosa pubblica. Certo che, però, se le cose stessero davvero così (e mi auguro di cuore di sbagliami), non sarebbe un buon segno per la Costituzione e lo Stato costituzionale.

<sup>18</sup> Sulle modifiche in parola, come si sa *ab antiquo* fatte oggetto di esame, v., tra gli altri e di recente, Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Riv. Gruppo di Pisa* ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)), 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023; E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 2/2023, 19 ottobre 2023, 26 ss., e, della stessa, *L'incudine e il martello. Itinerari del pensiero su permanenza e mutamento in un ordine costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; ANNUARIO 2023, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Atti del XXXVIII convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Brescia, 27-28 ottobre 2023), Editoriale Scientifica, Napoli 2024. Infine, se si vuole, anche il mio *La Costituzione repubblicana e le sue più salienti trasformazioni*, in A. MORELLI – A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, parte II.

za e, per un altro verso, in vista di futuri e nuovi sviluppi di quest'ultima. Si è però trattato – come si sa – di tentativi di riforma istituzionale (organica e non) che hanno avuto una misera fine, se posso esser franco: giustamente<sup>19</sup>, dal momento che i disegni di modifica costituzionale – come si dirà ancora meglio più avanti – sono stati messi a punto con metodo distorto, non autenticamente “repubblicano”, non essendosi riscontrata la loro condivisione da parte delle opposizioni di turno, allo stesso tempo risultando del tutto fuori centro nel merito, per il fatto di non volgersi alla cura dei grandi malati del sistema, le assemblee elettive e, risalendo, la rappresentanza politica che in esse s'impiana e svolge.

Per altro verso, poi, è fin qui mancato un congruo rifacimento dei rapporti qualificanti la forma di Stato (e, nella dimensione regionale, la forma di Regione), all'insegna dei valori fondamentali positivizzati, nel mentre, pur laddove (ma – si badi – fuori della Costituzione e dello statuto) se n'è avuta una qualche pallida raffigurazione, non si è avuto il decisivo passaggio dalla progettazione alla congrua realizzazione. Insomma, i disegni di riforma somigliano a delle vere e proprie *leggi-manifesto*, a mezzo delle quali gli operatori politico-istituzionali hanno tentato (e tentano) di riaccreditarci davanti ad una comunità sempre più delusa, diffidente, distante dalle istituzioni e da coloro che le incarnano, che avverte come altri da sé, secondo quanto è peraltro *per tabulas* testimoniato dal tasso assai elevato di assenteismo di cui si ha riscontro in occasione delle tornate elettorali<sup>20</sup>.

Sul fronte, poi, delle dinamiche caratterizzanti i rapporti sia infra- che inter-ordinamentali, gli esiti maggiormente espressivi consegnatici dall'esperienza ad oggi maturata non si presentano complessivamente appaganti né – per ciò che, forse, maggiormente importa – inducono all'ottimismo in merito ai loro prossimi sviluppi, sol che si ammetta – come, a mia opinione, devesi – che tanto i rapporti della Regione con lo Stato quanto quelli con gli enti infra-regionali non si sono ispirati (e non si

---

<sup>19</sup> Raguagli, volendo, nel mio *Il riformismo istituzionale, l'uso congiunturale della Costituzione e le macerie della Repubblica*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 1/2026, 23 febbraio 2026, 121 ss., e, con specifico riguardo alla riforma dell'assetto della magistratura bocciata dal responso popolare, *Sette argomenti per dire no alla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Giust. ins.* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)), 10 febbraio 2026.

<sup>20</sup> Secondo un diffuso convincimento, occorre guardarsi dal rischio di farsi fuorviare dalla soddisfacente partecipazione riscontratasi in occasione della prova referendaria concernente la riforma della magistratura, non comparabile sotto ogni aspetto con le elezioni politiche.

ispirano) in apprezzabile misura a “leale cooperazione”, come suole essere chiamata con impropria enfasi rimarcata dall’aggettivo qualificativo, chiaramente ridondante<sup>21</sup>. Ciò che, poi, maggiormente importa è la difettosa implementazione di un modello di esercizio delle competenze ispirato alla “logica” della loro costante e fattiva integrazione che – per come ai miei occhi appare – dovrebbe apprezzarsi, in primo luogo, al piano dei procedimenti, vale a dire in sede di confezione degli atti adottati con il concorso fattivo di più operatori istituzionali e della comunità governata, e, secondariamente, al piano degli effetti prodotti dagli atti stessi. Di contro, si è ancora di recente assistito al ricorrente esercizio di *actiones finium regundorum* da parte degli enti in campo, gelosi custodi della sfera di competenze propria di ciascuno di essi, vista perciò come chiusa in sé stessa, impermeabile ad interventi regolatori provenienti *ab extra*. Una “logica” miope, questa, perdente<sup>22</sup>, comunque improponibile in un contesto segnato dall’abbattimento dei muri divisorii delle competenze stesse, bisognose di farsi variamente impressionare dall’apporto di più operatori, dallo sforzo congiunto dei quali soltanto può essere complessivamente soddisfatto il pubblico interesse<sup>23</sup>. Se, inoltre, si considera che tutte le

<sup>21</sup> Sulle più salienti espressioni del *principium cooperationis* sul versante dei rapporti Stato-Regioni, riferimenti possono aversi da F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli 2018; F. BOCCHINI, *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos* ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2/2025, 17 ottobre 2025, 1 ss., e C. CARUSO, *Colà onde si puote ciò che si vuole? Sul problematico innesto della leale collaborazione nella funzione legislativa*, in *Le Regioni*, 6/2025, 1289 ss.; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, gli scritti di S. PARISI, *Materie, interferenze ed equivoci: prevalere e cooperare nel regionalismo giurisprudenziale*, 1307 ss., e G. SCACCIA, *Sussidiarietà e funzione legislativa*, 1347 ss. Giova, infine, rammentare che la più recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 71 del 2026) ha tenuto a precisare che lo stesso “assurge al rango di principio fondamentale dello spazio costituzionale comune all’Unione e agli Stati membri”.

<sup>22</sup> ... secondo quanto è peraltro testimoniato da plurimi e convergenti indirizzi maturati presso la Consulta.

<sup>23</sup> Una conferma *per tabulas* del carattere recessivo della “logica” della rigida separazione delle competenze, ormai rimpiazzata dalla “logica” opposta della integrazione delle stesse, si ha – com’è noto – dal nuovo Titolo V, in ispecie dalla previsione delle competenze “trasversali”, ovvero sia – per riprendere una fortunata etichetta di un’accreditata dottrina (A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., spec. 21 ss.) – delle c.d. materie-“non materie”.

Con specifico riguardo all’esperienza siciliana, del regionalismo “cooperativo” hanno particolarmente trattato, nel corso dei nostri lavori, A. CIANCIO, *Lo statuto regionale*,

relazioni in parola hanno (e devono avere), secondo modello, l'obiettivo di dar effettivo ristoro ai bisogni maggiormente diffusi ed avvertiti in seno al corpo sociale, c'è da chiedersi se di tutto ciò si sia davvero avuto (e, se sì, in che misura) riscontro.

3. *La questione di cruciale rilievo concernente il carattere effettivamente costituzionale, nella sua ristretta e propria accezione, della "forma di Regione", l'intreccio perverso determinatosi tra le torsioni di quest'ultima e le vicende della forma di governo imperniata sul meccanismo della elezione diretta del Presidente della Regione, la ricerca di possibili rimedi*

Qui, come si vede, le vicende della forma di governo si intrecciano strettamente ed inscindibilmente con quelle della forma di Stato (e di Regione).

Di cruciale rilievo è, a mio modo di vedere, tentare di dare risposta all'interrogativo seguente: quella siciliana è una forma di Regione autenticamente "costituzionale", nell'accezione propria del termine che evoca alla mente la densa, mirabile qualifica scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789? Si ha, cioè, una congrua distribuzione del potere in seno all'apparato regionale<sup>24</sup>, in funzione della salvaguardia dei più dif-

cit., e, per la materia finanziaria, G. CHIARA, *Le relazioni finanziarie con lo Stato*.

<sup>24</sup> Non è – a me pare – per caso che, proprio nel tempo a noi più vicino, sia tornato ad animarsi il confronto tra gli studiosi attorno al principio della separazione dei poteri, un autentico nervo scoperto e dolente del corpo repubblicano, in ciascuna delle sue articolazioni e in tutte assieme [*ex pluribus*, v. G. SILVESTRI che, dopo i noti studi di respiro monografico ad esso dedicati, ne ha fatto, ancora di recente, oggetto di approfondito esame: part. in *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enc. dir., I tematici*, V (2023), *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, 1122 ss., e *Corte costituzionale e separazione dei poteri: considerazioni sulla giurisprudenza recente in tema di conflitti di attribuzione*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2025, 3 febbraio 2025, 53 ss. V., inoltre, i contributi all'incontro di Siena del 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi*, a cura di E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi e L. Violini, ESI, Napoli 2025, ed all'incontro di Messina del 27-28 giugno 2024 su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*, i cui Atti sono in corso di stampa, e, ancora, G. SCACCIA, *L'etica della funzione giudiziaria. Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 459 ss.; M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e giustizia digitale*, Mimesis, Milano 2023; R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2023, 12 settembre 2023, 815 ss.; M. LUCIANI, *Ogni cosa*

fusi ed avvertiti bisogni emergenti dalla comunità stanziata sul territorio dell'isola? Sarebbe, infatti, davvero singolare e francamente inquietante l'eventuale esito teorico-ricostruttivo consegnatoci dall'esperienza qualora la si considerasse nel complesso non rispondente al modello consegnatoci dai rivoluzionari francesi di fine Settecento.

Ora, non tocca – come dicevo – a me dire, perlomeno in questa sede, se la forma di governo originariamente pensata dai redattori dello statuto ovvero quella successivamente ridisegnata ed imperniata sul meccanismo della elezione diretta del Presidente della Regione sia la più adeguata alle aspettative della comunità regionale, tanto più se rivista nel presente contesto internazionale segnato da plurime emergenze e, in ispecie, dal soffio impetuoso di venti di guerra che minacciano di far sprofondare l'umanità in un abisso senza fine<sup>25</sup>. Mi pare, tuttavia, che debba farsi urgentemente luogo ad una disincantata riflessione riguardante l'opportunità di tener ferma la soluzione fin qui invalsa, favorevole ad una marcata concentrazione del potere in capo al Presidente e conseguente alla legittimazione dallo stesso acquisita per il tramite della elezione diretta<sup>26</sup>, da cui quindi

---

*al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri.* Giuffrè – Francis Lefebvre, Milano 2023; gli scritti che sono in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023; C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss.; F. MERUSI, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in *Lo Stato*, 22/2024, 37 ss.; E. DE GREGORIO, *I nuovi orizzonti dei rapporti fra Corte Costituzionale e Parlamento*, in *Giust. ins.* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)), 15 ottobre 2024; M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2024, 27 novembre 2024, 70 ss.; F. MARIGONDA, *Il modello tedesco tra controllo di legittimità costituzionale e separazione dei poteri*, cit., 184 ss.; G. MENEGATTO, *Lo "spazio" della Corte costituzionale dinanzi all'inerzia del legislatore*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2026, 27 aprile 2026, spec. 376 ss.; L. FABIANO, *Separazione dei poteri fra dottrine costituzionali e dichiarazioni emergenziali: i dazi di Trump come banco di prova del costituzionalismo statunitense*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 13/2026, 6 maggio 2026, 26 ss., nonché, se si vuole, i miei *La Costituzione sotto stress e la piramide rovesciata, ovvero le più vistose torsioni a carico della separazione dei poteri e del sistema degli atti espressivi di pubbliche funzioni (note minime su una spinosa questione)*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2023, 2 ottobre 2023, 871 ss., e, nella stessa *Rivista*, *Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza*, 1° luglio 2024, 822 ss.]

<sup>25</sup> Mi piace qui nuovamente rammentare un pensiero di A. Einstein, già in altri luoghi richiamato, a cui dire, qualora si fosse avuta la deflagrazione di un terzo conflitto mondiale, il quarto si sarebbe fatto con la clava e le pietre...

<sup>26</sup> Giova rammentare che per aversi riscontro della concentrazione di cui ora si

discende quell'“equilibrio del terrore”, com'è stato efficacemente descritto da un'autorevole dottrina, conseguente al meccanismo perverso del *simul simul*<sup>27</sup>. Occorre, poi, chiedersi se siffatto ingranaggio abbia favorito ovvero ostacolato la “leale cooperazione” con l'Assemblea regionale, per un verso, e, per un altro verso, con le sedi centrali di apparato preposte alla direzione politica.

In particolare, a me pare che giovi tornare a ripensare, senza preconcetto alcuno né teorico né ideologico (in senso lato), al ruolo dell'Assemblea stessa che, per vero, specie in talune congiunture, è parso inadeguato rispetto alle aspettative maggiormente diffuse e avvertite dalla comunità regionale, secondo quanto è, a tacer d'altro, *per tabulas* avvalorato dalla qualità<sup>28</sup> complessivamente scadente della produzione legislativa dall'organo varata e della quale – sia chiaro – la responsabilità va altresì imputata al Governo regionale, artefice della gran parte dei disegni sottoposti al vaglio dell'Assemblea stessa ed anche – va detto senza alcun infingimento

---

discorre non necessariamente deve farsi luogo ad innovazioni testuali riguardanti la Costituzione o, come qui, lo statuto, potendosi essa avere anche in via di mero fatto, appunto in forza del meccanismo elettivo che offre al Presidente una legittimazione all'esercizio del potere che altrimenti non avrebbe. Non è a caso, d'altronde, che anche il disegno di legge relativo al c.d. premierato elettivo non innovi neppure in una virgola agli enunciati della Carta relativi ai poteri del Presidente del Consiglio nei riguardi dei Ministri, eccezion fatta del disposto che figura in coda all'art. 92 in cui si prevede la revoca dei Ministri stessi, un potere peraltro – come si sa – *ab antiquo* discusso, ammettendosi da più d'uno che lo stesso potesse ugualmente aversi malgrado il silenzio serbato dalla Carta stessa al riguardo. Al di là, dunque, di ciò che si dice ovvero non dice in quest'ultima, comunemente si reputa, a mia opinione non a torto, che per il mero fatto della elezione diretta possa appuntarsi in capo al Presidente un *surplus* di potere senza che si dia alcuna norma che ne regoli (e, perciò, limiti) le manifestazioni. Ad ogni buon conto, a quanto pare, dopo il *de profundis* suonato dal referendum concernente la riforma della giustizia, la riforma in parola verosimilmente non farà lunga strada e, qualora pure dovesse essere varata, dubito che possa mai vedere la luce, giovandosi del *placet* del corpo elettorale [*rectius*, referendum, secondo un'opportuna precisazione consigliata, tra gli altri, da R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 2/2016, *focus fonti*, 22 luglio 2016, 1 ss., spec. 3 in nt. 2, che a sua volta si richiama ad un'indicazione di G.M. Salerno].

<sup>27</sup> G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura mia e dello stesso S., Giuffrè, Milano 2001, 211.

<sup>28</sup> ... nell'accezione assiologicamente qualificata datavi nel mio primo studio monografico in tema di fonti, dal titolo *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

– non artefice di disegni autenticamente riformatori, all'insegna dei valori fondanti la Repubblica<sup>29</sup>.

Non si trascuri, poi, la circostanza per cui, in presenza di coalizioni di governo internamente poco coese e divise anche su questioni di cruciale rilievo politico, non di rado si preferisce rimandare all'esito di future mediazioni il varo di misure che potrebbero determinare un marcato disallineamento di posizioni tra i *partners* della coalizione stessa. Dal “terrore” allo stallo, insomma, il passo è breve ed il terreno su cui camminano gli operatori politici (e gli organi in cui essi si incarnano) è – come si sa – ricoperto di insidie, comunque assai scivoloso.

Il vero è che – come si sa – il modo complessivo di operare dei massimi organi della direzione politica, in ambito regionale come pure in quello statale (e ad altri livelli istituzionali ancora), risente pesantemente, per un verso, della frantumazione delle forze politiche espressive della maggioranza (e delle opposizioni)<sup>30</sup> e, per un altro verso, del “degrado culturale” del ceto politico – come lo si è altrove chiamato<sup>31</sup> – che forse è la cifra identificante del sistema politico (e, di riflesso, di quello istituzionale) del tempo presente.

Certo si è che gli organi direttivi (e, dunque, il personale politico che in essi trova posto) dispongono, già al presente, di strumenti adeguati per far fronte ai compiti ad essi assegnati; si tratta, dunque, di saperli mettere in campo a modo. Che, poi, i compiti stessi si siano fatti col tempo viepiù gravosi è fuor di dubbio, come pure non può dubitarsi a riguardo del fatto che nulla ovviamente osta alla “invenzione” di nuovi strumenti, laddove giudicata opportuna in vista dell'ottimale esercizio dei *munera* istituzionali che agli organi stessi competono.

Penso, ad es., alla introduzione del tipo-legge organica, a mezzo del

<sup>29</sup> Su ciò, ulteriori precisazioni a breve.

<sup>30</sup> Ciò che, poi, com'è noto, si traduce in un potere considerevole d'interdizione e di condizionamento in genere esercitato anche dal più piccolo, per l'aspetto numerico, dei partiti costitutivi della coalizione maggioritaria [su *Il governo di coalizione* mi piace qui richiamare il noto saggio monografico di G. FERRARA, edito dalla Giuffrè nel 1973; una sua recente rivisitazione si è avuta ad opera di L. DELL'ATTI, *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2/2022, 8 giugno 2022, 40 ss.].

<sup>31</sup> ... a partire dal mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ord. int. e dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss. Di considerevole interesse è, poi, oggi lo studio di S. ANDÒ, *La politica al tempo del declino dei partiti*, Aracne, Roma 2025.

quale provvedere a discipline di particolare rilievo per l'aspetto dell'oggetto o del fine: un tipo di fonte, questo, che poi dovrebbe caratterizzarsi, sotto il profilo formale-procedimentale, per il coinvolgimento in occasione della sua formazione delle forze sociali maggiormente rappresentative e/o degli stessi destinatari della regolamentazione in parola, avendosi pertanto, anche per l'aspetto ora accennato, riscontro dell'intreccio assai stretto e, a conti fatti, inscindibile che si determina tra le dinamiche caratterizzanti la forma di governo e quelle concernenti la forma di Stato (per ciò che è qui di specifico interesse, la forma di Regione).

D'altro canto, già al presente si danno – come si sa – alcune specie di legge, esplicitamente indicate nella Carta costituzionale, bisognose di venire alla luce a mezzo di maggioranze diverse da quella semplice; e non si vede, perciò, cosa osti alla loro previsione anche per la dimensione regionale, in aggiunta alla “legge statutaria” di cui si ha già oggi riscontro.

Per l'aspetto ora considerato, per un verso, si centrerebbe l'obiettivo di corresponsabilizzare le opposizioni nelle dinamiche della direzione politica, quanto meno con riguardo al caso che si richieda un *quorum* assai elevato per l'approvazione delle leggi in discorso<sup>32</sup>. Per un altro verso, l'apertura alle formazioni sociali rimarcherebbe il carattere democratico dell'ordinamento regionale, facendo verosimilmente crescere le probabi-

---

<sup>32</sup> Nulla, ovviamente, esclude che possa aversi una maggioranza particolarmente consistente e solida, che dunque riesca agevolmente a varare anche atti legislativi per la cui approvazione si prevede un *quorum* elevato. Nei fatti, però, questo scenario si è avuto assai di rado. Anche le innovazioni della Carta costituzionale, d'altronde, possono aversi a colpi di maggioranza e – com'è noto – se ne è talora avuto riscontro, persino in relazione a modifiche corpose quale quella che ha portato nel 2001 alla riscrittura del Titolo V. Occorre, nondimeno, distinguere il modello dall'esperienza, altro essendo ciò che risulta dal primo ed altra cosa ciò che si ha nell'altra. A mio modo di vedere, non vanno infatti confuse le *revisioni stricto sensu* dalle *riforme* costituzionali, delle una potendosi fare portatrice la sola maggioranza di turno, per quanto la soluzione ottimale in relazione ad ogni innovazione della Carta sia quella della condivisione della stessa da parte delle forze politiche di ogni colore; le altre, di contro, per il fatto di incidere sulla struttura stessa dell'edificio repubblicano, richiedendo di venire alla luce solo con metodo consensuale, *quale che sia – si badi – la consistenza numerica della maggioranza stessa*. Una *Costituzione di parte* è, infatti, un'autentica *contradictio in adiecto*, una “non-Costituzione” insomma, sulle regole del gioco tutti i giocatori in campo dovendosi in via di principio riconoscere, fermo restando che poi possono darsi falli occasionali, anche da espulsione. Una conclusione, questa, che con i dovuti adattamenti vale – a me pare – anche per lo statuto [su tutto ciò, v., volendo, nuovamente, il mio *Il riformismo istituzionale, l'uso congiunturale della Costituzione e le macerie della Repubblica*, cit., 121 ss.].

lità della rispondenza degli atti di normazione alle aspettative maggiormente avvertite in seno alla comunità e, con esse, il “tasso” di effettiva osservanza dei disposti normativi da parte dei loro diretti destinatari.

Allo stesso tempo, occorre porre urgentemente mano alla introduzione di meccanismi agili e celeri nei loro movimenti in vista dell'ottimale adempimento degli impegni assunti *extra moenia*, in ispecie in sede di Unione europea, nonché in seno alla Comunità internazionale. È questo un autentico *punctum dolens* del corpo repubblicano nel suo insieme, sol che si pensi ai ritardi che ancora al presente caratterizzano gli interventi posti in essere dagli enti in cui si articola la Repubblica al servizio degli impegni stessi.

Lo svecchiamento della forma di governo è, dunque, solo uno dei segmenti, certo di considerevole rilievo, del complessivo ammodernamento della Repubblica quale istituzione internamente composita, “plurale”, facendo – come si è venuti dicendo – tutt'uno con il rifacimento delle relazioni che, incrociandosi a vicenda, conformano la forma ordinamentale nel suo insieme.

Da tempo, come si sa, si discorre di una forma di governo “aperta”; e tale, invero, ha da essere, in più sensi e per più versi: aperta – come si è venuti da ultimo dicendo – *verso il basso*, la comunità nel suo complesso, in ispecie nelle sue più salienti espressioni, sociali ed istituzionali<sup>33</sup>; aperta *verso l'alto*, lo Stato (per ciò che concerne la Regione) e, quindi, l'Unione europea e, ancora più largamente, la Comunità internazionale, dovendosi rendere maggiormente fitte e feconde le relazioni con altri Stati ed enti interni a questi ultimi, il cui rilievo in un mondo che va facendosi sempre più piccolo e interconnesso non richiede di certo qui di essere evidenziato.

4. *Una succinta notazione finale, con riguardo al punctum crucis concernente il carattere pleno iure “costituzionale” della forma di Regione, alla luce dell'indice particolarmente eloquente della scadente “qualità” perlopiù esibita dagli atti legislativi fin qui venuti alla luce*

Il punto è però che le responsabilità per le carenze di cui si ha lar-

---

<sup>33</sup> Non si trascuri al riguardo il versante, particolarmente bisognoso di essere costantemente battuto e coltivato come si conviene, dei rapporti tra la Regione e gli enti territoriali minori, a partire ovviamente dai Comuni.

gamente riscontro nelle sedi in cui si fa ed incessantemente rinnova la direzione politica non sono esclusivamente imputabili ad una sola di esse e ad un solo livello istituzionale, distribuendosi – come si diceva – a più piani, tra più enti e, per uno stesso ente, tra più organi.

Se ne ha che la riscrittura dello statuto deve iscriversi in un quadro più ampio di novità, costituzionali e non<sup>34</sup>, dal momento che una disciplina parziale, seppur riguardante una fonte di particolare rilievo, non riuscirebbe a centrare l'obiettivo avuto di mira e, anzi, per una singolare eterogeneità del fine, potrebbe produrre effetti controproducenti.

Quel che è certo, per restare ora alla dimensione regionale, è che ad oggi le formidabili potenzialità racchiuse nello statuto, pur bisognoso – come si viene dicendo – di un corposo rifacimento, non sono state (e non sono) sfruttate come si conviene, anche per vero a causa di indirizzi politici affermatasi al centro e di cui si sono fatte portatrici forze politiche pure di varia estrazione e tuttavia accomunate nell'intento di riportare in seno all'apparato centrale dello Stato materie e competenze che invece dovrebbero radicarsi in ambito regionale ed anche infraregionale, in lineare svolgimento del principio di sussidiarietà.

Tornando a riproporre il cruciale quesito circa il modo complessivo di essere e di operare dello Stato costituzionale, alla luce della qualificante definizione datane dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, dietro già richiamato, se cioè lo Stato stesso abbia avuto modo di affermarsi in apprezzabile misura e se del modello mirabilmente descritto dai rivoluzionari francesi si sia avuto sostanziale riscontro altresì nelle articolazioni interne alla Repubblica, il timore appare per vero fondato che la risposta possa deludere largamente le attese. E, per avvedersene, è sufficiente anche solo una rapida osservazione della legislazione venuta alla luce nel corso degli anni, alla quale – come si accennava poc'anzi – è perlopiù

---

<sup>34</sup> Non si dimentichi al riguardo che occorre ripensare, in primo luogo, ad una nuova regolamentazione della materia elettorale, estesa oltre che al meccanismo di traduzione dei voti in seggi alla disciplina delle cause d'ineleggibilità e d'incompatibilità, delle modalità di svolgimento della campagna elettorale, e via dicendo, e, quindi, al rifacimento della normativa dei regolamenti delle assemblee elettive e di altre fonti ancora aventi diretta ed immediata incidenza sullo svolgimento delle dinamiche caratterizzanti la forma di governo e, di riflesso, la stessa forma di Stato (e di Regione), all'insegna dei principi di cooperazione, sia interorganica che intersoggettiva, e di partecipazione. Un esito, questo, che, una volta di più, vale per lo Stato così come per la Regione, in ispecie – per ciò che è qui di diretto interesse – per la nostra.

mancato (e manca) il respiro profondo che è proprio degli atti di riforma, risultando piuttosto dotata, per una parte ragguardevole, di norme aventi carattere finanziario<sup>35</sup> e, specificamente, concernenti il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, e, per un'altra parte, di discipline settoriali, a volte microsettoriali, riguardanti gruppi ristretti della comunità e persino singole persone<sup>36</sup>. Una legislazione, insomma, qualitativamente non pregevole, per riprendere qui ancora una volta un termine a me caro che figura nel mio studio monografico poc'anzi richiamato.

Se, poi, si allarga lo sguardo, facendo luogo ad una comparazione tra gli ordinamenti regionali al fine di verificare dove e come si sia operato al servizio dei più avvertiti bisogni manifestati dal corpo sociale, il risultato non appare per vero essere gratificante per la nostra Regione, malgrado – non si dimentichi – appaia essere “specialissima” tra le speciali, e dunque sulla carta provvista di peculiari strumenti utilizzabili nell'interesse della comunità<sup>37</sup>.

In conclusione, a me pare che si possa (e si debba) lavorare contemporaneamente su più fronti al fine di dare (o, meglio, di tentare di dare) una svolta a pratiche di governo e di amministrazione complessivamente non soddisfacenti: in breve, sul piano delle *regole*, statutarie e non, e, soprattutto, su quello delle *regolarità della politica*. Il nodo di fondo, ad oggi non sciolto (e però – temo – problematicamente scioglibile) è che i guasti di cui si ha riscontro all'un piano contagiano l'altro, e viceversa, in un circolo perverso che si ricarica incessantemente da sé e che francamente non

---

<sup>35</sup> Assai istruttivi i dati al riguardo forniti nel corso dei nostri lavori da R. DI MARIA, nella sua relazione dal titolo *L'assemblea legislativa regionale*.

<sup>36</sup> Sul ruolo giocato dalle *lobbies*, v., ora, il saggio monografico di R. DI MARIA, *«In nome del popolo sovrano»*. *Pluralismo, interessi e lobbying nei sistemi democratici contemporanei*, FrancoAngeli, Milano 2025.

<sup>37</sup> Rammonto che anni addietro un compianto e valoroso studioso, P. Costanzo, ha avuto l'idea di avviare una poderosa ricerca sulle esperienze di rilievo costituzionale maturate nelle Regioni e, con la sua consueta generosità, ha inteso coinvolgermi nella direzione di questa iniziativa volta alla pubblicazione di un manuale per ciascuna Regione (e, con riguardo al Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma), con il fine dichiarato di fare il punto – come suol dirsi – sullo stato dell'arte. Sono così venuti alla luce, per i tipi della Giappichelli, i *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione...*; quello relativo alla Sicilia, curato da me e da G. Verde, è uscito nel 2012. A questi scritti di taglio manualistico si sono quindi affiancati alcuni studi specialistici, tra i quali particolare rilievo, in relazione al discorso che si va ora facendo, ha il corposo volume su *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, edito nel 2014.

si vede (perlomeno, non riesce a me di vedere) come possa essere spezzato, tanto più poi ove si convenga a riguardo delle strutturali carenze, di ordine culturale prima ancora che di altro genere, di cui si ha ad entrambi i piani suddetti riscontro ed alle quali non si è ad oggi trovato il modo per porre efficace rimedio.

### Abstract

Dopo aver rilevato che lo statuto siciliano delinea un modello di rapporti tra Stato e Regione di stampo federale o “parafederale”, lo scritto ne evidenzia le maggiori carenze, ancora più vistose al piano dei rapporti tra apparato governante e comunità governata (della “forma di Regione”, insomma) che a quello dei rapporti caratterizzanti la forma di governo regionale. Si interroga quindi in merito all’opportunità di tener fermo il meccanismo della elezione diretta del Presidente della Regione che dall’“equilibrio del terrore” – com’è stato efficacemente qualificato da un’accreditata dottrina – sul versante dei rapporti con l’assemblea può portare allo stallo nell’azione di governo. Infine, si sofferma sul *punctum crucis* concernente il carattere *pleno iure* “costituzionale” della forma di Regione, alla luce dell’indice particolarmente eloquente costituito dalla scadente qualità perlopiù esibita dalla legislazione fin qui venuta alla luce.

### Sicilian autonomy and the institutions

Having noted that the Sicilian Statute outlines a model of relations between the State and the Region of a federal or ‘para-federal’ nature, this paper highlights its major shortcomings, which are even more glaring in terms of the relations between the governing apparatus and the governed community (in short, the ‘form of the Region’) than in those characterising the form of regional government. It therefore questions the advisability of maintaining the mechanism of direct election of the President of the Region, which, due to the ‘balance of terror’ – as it has been effectively described by established doctrine – in relations with the assembly, can lead to a deadlock in government action. Finally, it focuses on the *punctum crucis* concerning the *pleno iure* “constitutional” character of the form of the Region, in light of the particularly telling evidence provided by the generally poor quality of the legislation that has come to light so far.