

Alessia Fusco
Le ‘alterne vicende’ della modifica all’art. 3 dello Statuto siciliano

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo. – 2. La «malizia del potere». – 3. Da Palermo... a Bolzano: un necessario sguardo microcomparatistico per dirimere intricate “questioni di fonti”.

*«Incredibile è anche l’Italia:
e bisogna andare in Sicilia per constatare quanto è incredibile l’Italia.»*
L. SCIASCIA, *Il giorno della civetta*, Milano 1993, 125.

1. Il quadro normativo

Il 13 agosto dell’anno 2011 vedeva l’entrata in vigore del decreto legge n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», meglio noto alla cronaca come «manovra di Ferragosto» o «manovra Tremonti». Il decreto, poi convertito nella l. n. 148 dello stesso anno, fu adottato dal Governo Berlusconi per fronteggiare la crisi economica internazionale in atto, i cui dirompenti effetti erano ormai più che evidenti¹. Tale decreto recava un Titolo IV dalla rubrica «Riduzione dei costi degli apparati istituzionali»: l’articolo 14 disciplinava gli interventi relativi ai componenti degli organi consiliari e agli assessori delle Regioni, le indennità di questi e le misure premiali correlate. Tra le altre prescrizioni, alle Regioni si richiedeva di operare una riduzione dei componenti i loro Consigli, sulla base di parametri normativamente prefissati², «per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica». Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, le Regioni si sarebbero dovute attenere a quanto disposto; inoltre, il nuovo assetto numerico delle istituzioni suddette avrebbe avuto corso dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto stesso. La normativa in oggetto portava alla luce il problema del taglio ai costi della politica, tema di cocente attualità a livello sia statale che regionale, carico di grande potenziale demagogico.

Al decreto emanato da un Governo giunto ormai agli ultimi mesi del proprio mandato³ rispondeva prontamente, prima fra tutte⁴, la Regione siciliana. In data 7 dicembre 2011 l’Assemblea regionale siciliana approvava il disegno di legge costituzionale 790-52-778-779-784/A⁵. Incisiva e

¹ Il decreto richiamato fu emanato dal Capo dello Stato «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all’eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell’occupazione». Non è superfluo ricordare che, pochi giorni prima, il governatore uscente della BCE, Jean Paul Trichet, e quello *in pectore*, Mario Draghi, indirizzarono al Governo italiano una lettera in cui indicavano la necessità di alcuni interventi per fronteggiare la crisi: il documento è disponibile all’indirizzo http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml.

² Nello specifico, è introdotta la «previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti».

³ Il Presidente del Consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, rassegnò le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato di lì a pochi mesi, il 12 novembre 2011.

⁴ La vicenda è sapientemente ricostruita, con pirandelliana ironia, da G. A. STELLA, *L’incredibile vicenda dei finti tagli siciliani*, in *Corriere della Sera*, 12 giugno 2012. L’A. riporta alcuni commenti dei politici siciliani all’indomani della votazione del ddl in Assemblea regionale. In molti ne sottolinearono la celerità (tra le tante, ci si limita a segnalare l’affermazione di Livio Marrocco, capogruppo di Fli, a detta del quale «La Sicilia si pone all’avanguardia rispetto a tutto il resto dell’Italia»).

⁵ Per una prima segnalazione, cfr. R. DI MARIA, *La “via siciliana” alla riduzione dei c.d. “costi della politica”*, in www.dirittiregionali.org.

lapidaria la rubrica: la proposta intendeva apportare una «Modifica all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana»⁶. La norma che interessa la nostra analisi è quella introdotta dall'articolo 1, rubricato, per l'appunto, «Riduzione del numero dei deputati»: «Al primo comma dell'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modificazioni, di seguito denominato “Statuto della Regione siciliana”, la parola: “novanta” è sostituita dalla seguente: “settanta”». In altri termini, si formulava un adeguamento chiaro e preciso a quanto disposto dal decreto emanato neanche un mese prima.

Il nodo del problema, però, risiedeva in un dato tutt'altro che trascurabile, di natura formale: essendo lo Statuto siciliano fonte di rango costituzionale, ogni modifica allo stesso – compresa quella in esame – vi sarebbe dovuta essere apportata con legge costituzionale, nel rispetto della procedura aggravata disposta all'articolo 138 della Carta fondamentale⁷. L'*iter legis* iniziò il proprio corso; frattanto, però, nella terra del Gattopardo si verificava, per la seconda volta nella storia repubblicana⁸, un singolare – e azzeccato? – caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea. Il 31 luglio 2012, il Presidente della Giunta, on. Raffaele Lombardo, indagato per concorso esterno in associazione mafiosa, si dimette, determinando, sulla base dell'art. 10 dello Statuto, lo scioglimento automatico dell'A.R.S.

Sic transit gloria mundi, verrebbe da dire, commentando le curiose vicende: perché, insieme al prematuro decesso della XV legislatura, le clamorose e premurose promesse normativamente codificate nel progetto di legge costituzionale – approvato, intanto, all'esame delle due Camere – svaniscono, come d'incanto⁹. Le elezioni regionali del successivo 28 ottobre si sono svolte sotto l'imperio del vigente art. 3 dello Statuto siciliano: il corpo elettorale siciliano ha scelto novanta deputati dell'A.R.S., e non settanta, *come era stato promesso*, nel clamore della prima ora. Il disegno di legge costituzionale 790-52-778-779-784/A, se sarà approvato e diventerà legge costituzionale, potrà spiegare i propri effetti solo in occasione di nuove elezioni dell'A.R.S., il cui fisiologico svolgimento è previsto per il 2017¹⁰.

La vicenda, cui qui si è fatto cenno rispetto ai suoi passaggi salienti, offre all'occhio vigile del giurista non pochi spunti di riflessione.

2. La «malizia del potere»

La curiosa tempistica con cui si sono verificati nella vita politica regionale siciliana gli eventi descritti palesano quella che più volte attenta dottrina ha definito «malizia del potere»¹¹. Partendo da un'attenta analisi della cronaca di questi tempi, la stessa dottrina ha sottolineato come «la malizia del potere si combatte anche (seppur, ovviamente, non solo) con la malizia della Costituzione»¹². Il

⁶ Merita di essere sottolineato che lo Statuto della Regione siciliana attribuisce ai membri dell'A.R.S. la denominazione di “deputati” in luogo di quella di “consiglieri”, così come l'organo legislativo è denominato “Assemblea” e non semplicemente “Consiglio”: sul punto, cfr. G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Palermo 2012, 1.

⁷ ... e proprio nella complessità della procedura riposava, secondo G. A. STELLA, *L'incredibile vicenda*, cit., una «speranzella» dei parlamentari siciliani...

⁸ Il primo caso di scioglimento anticipato dell'A.R.S. ebbe a verificarsi nel 2008, come segnalato nel mio *Lo scioglimento dell'Assemblea*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 427 ss.

⁹ A nulla giovarono, come prevedibile, se si considera la complessità della procedura di approvazione delle leggi costituzionali, le sollecitazioni rivolte dal deputato Barbagallo al Presidente Napolitano, di cui è data notizia da GIA. PI., *Il taglio di venti deputati diventa una chimera*, in *Giornale di Sicilia*, 1 giugno 2012.

¹⁰ Delle due doppie deliberazioni previste dall'art. 138 Cost., si sono tenute, alla data in cui si scrive il presente contributo, solo le prime due. È da considerare, peraltro, che, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, l'*iter* procedurale dovrebbe ricominciare dall'inizio.

¹¹ Così A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, disponibile nella rubrica *Studi* di www.giurcost.org, 10.

¹² *Ibidem*, 10.

punto è che il caso che abbiamo preso in esame è proprio uno di quelli in cui le regole costituzionali mostrano... non avere alcuna malizia.

Il taglio ai costi della politica, infatti, sarebbe dovuto avvenire, come detto prima, per mezzo di una legge costituzionale che modificasse l'art. 3 dello Statuto. Staremmo discorrendo, in altri termini, di una di quelle ipotesi in cui, nella storia delle Regioni a Statuto speciale, il rispetto della procedura aggravata «ha adempiuto a un ruolo tutt'altro che garantista», come già rilevava¹³, alcuni anni or sono, un fine regionalista quale Temistocle Martines. Già negli anni Ottanta del secolo scorso, il giurista messinese osservava come la previsione secondo cui le modifiche alla Costituzione debbano avvenire non a mezzo di una legge ordinaria ma della procedura aggravata – ossia di un procedimento che, date le sue connotazioni, dovrebbe garantire una più accurata ponderazione della scelta normativa – sottendesse la difficoltà che la si potesse «adeguare alle nuove istanze che nel corso del tempo si sono manifestate»¹⁴. Martines considerava come ciò avvenisse specialmente per quel che concerne le modifiche statutarie nelle Regioni ad autonomia differenziata, poiché è soprattutto su questo terreno che l'art. 138 «ha costituito un ostacolo a che ad alcune modifiche e integrazioni si potesse dar luogo»¹⁵: la vicenda siciliana dei (mancati) tagli ai costi della politica ne sarebbe un'efficace dimostrazione. Lo Statuto speciale, posto a presidio della maggiore autonomia, rischia di rivelarsi uno scomodo e opprimente fardello.

Come si sarebbe potuto aggirare l'ostacolo della modifica allo Statuto speciale e, dunque, il ricorso alla legge costituzionale?

Su un piano meramente ipotetico, potremmo immaginare che il decreto 138 potesse essere stato concepito come uno di quei decreti-legge meglio noti come «paracostituzionali»¹⁶. Si tratta di quei casi in cui la decretazione d'urgenza erompe dal perimetro assegnatole nella scala gerarchica per accedere a un livello più alto, quello dell'efficacia delle norme costituzionali. I decreti-legge con forza costituzionale, che in astratto sembrerebbero un *monstrum* della costruzione giuridica, sono giustificati da fatti che postulano una risposta quanto mai sollecita dell'ordinamento, una risposta la cui urgenza consenta che si deroghi allo stesso quadro costituzionale vigente. Trattasi di «casi di vera e propria emergenza istituzionale»¹⁷, nei confronti dei quali il potere normativo del Governo assume connotati eccezionali; si sovverte l'ordine costituito sì, ma lo si fa per «salvare questa Costituzione e questa esperienza costituzionale minacciata dal fatto»¹⁸. Tali decreti – si badi bene – non sono idonei a derogare una volta per tutte al quadro costituzionale, ma hanno efficacia meramente sospensiva, trovando la loro ragion d'essere in un fatto che attenti la vita dell'ordinamento: scomparendo questo, anche quelli cessano la loro validità e lo *status quo ante* è interamente ripristinato. La loro forza paracostituzionale si concreta nella momentanea sospensione dell'efficacia delle norme costituzionali oggetto di modifica; *mostruoso* sarebbe sì, stavolta, immaginare che essi realizzino una deroga permanente all'ordine vigente.

Tale costruzione è stata accolta dalla giurisprudenza costituzionale: sia sufficiente rammentare, fra tutte, la nota [sentenza n. 15 del 1982](#), avente ad oggetto alcune misure adottate per contrastare l'emergenza rappresentata dal brigatismo rosso¹⁹.

Ora, nel nostro caso, il fatto che attenta alla vita stessa dell'ordinamento potrebbe essere ravvisato nella crisi economica. Il bilanciamento si avrebbe dunque tra la rigidità costituzionale da un lato e, dall'altro, l'esigenza del pareggio di bilancio, che ha del resto trovato diritto di

¹³ T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Opere*, III, Milano 2000, 836.

¹⁴ *Ibidem*, 848.

¹⁵ *Ibidem*, 836.

¹⁶ Per un'attenta disamina della figura, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 239 ss. e A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Torino 2009, 176 ss.

¹⁷ A. RUGGERI, *Fonti, norme*, cit., 176.

¹⁸ *Ibidem*, 179.

¹⁹ Così la Corte si esprime, nella sentenza *de qua*, al punto 5 del *Considerato in diritto*: «Di fronte a una situazione d'emergenza, quale risulta quella in argomento, quando la questione venga collocata in un quadro più ampio di quello offerto dall'ordinanza che l'ha sollevata, Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso e indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione di emergenza».

cittadinanza nella Carta costituzionale con la recente l. cost. n. 1 del 2012. Questa ricostruzione ipotetica, tuttavia, non è immune da molteplici obiezioni. Sia sufficiente segnalare che la crisi economica in atto stenta a poter essere interpretata come un'emergenza *ad horas*. Pertanto, risulta davvero difficile poter ritenere che la riduzione dei costi degli apparati istituzionali possa essere la misura che funga da *deus ex machina* e sia funzionale alla cessazione dell'emergenza.

Se, dunque, la paracostituzionalità di un decreto-legge è già categoria complessa e delicata *ex se*, con riguardo al contesto di cui discorriamo appare ipotesi assolutamente non percorribile.

Va da sé che il decreto 138, così come formulato, non può dirsi paracostituzionale: il Governo non ha introdotto norme costituzionali, in deroga all'ordine vigente, bensì ha solo imposto dei parametri la cui applicazione avrebbe dovuto interessare anche le Regioni a Statuto speciale, pena la loro esclusione dal conseguimento di misure premiali.

Il clamore suscitato da grandi interventi che abbiano come oggetto tagli ai costi della politica sembra, peraltro, intriso di una certa «malizia del potere».

Crisi epocali come quella in atto hanno palesato la necessità di adottare misure drastiche, soprattutto se, in un contesto in cui i portafogli dei rappresentati sono sempre più vuoti, dall'aureo mondo dei rappresentanti giungono quotidianamente notizie di tristi vicende di corruzione e spreco²⁰. Certo è che uno dei modi migliori per riscuotere credito presso l'opinione pubblica è incidere sulla struttura degli apparati istituzionali, di cui sovente si lamentano la composizione in un numero eccessivo e i compensi faraonici di chi ne fa parte. In questo senso, il d.l. 138 persegue entrambe le vie, prescrivendo, da un lato, la riduzione numerica di consiglieri e assessori e, dall'altro, la diminuzione delle relative indennità.

Trattasi di una misura che appare un vero e proprio nodo gordiano, dall'effetto scenico notevole, specie per quel che attiene al primo profilo, ossia la riduzione numerica.

Sul punto, mi sia consentito svolgere due considerazioni. In primo luogo, in Sicilia più che altrove il vero problema inerente ai costi della politica che meriterebbe sollecita risoluzione si misura non tanto sul piano della composizione dell'organo legislativo quanto sullo sfoltimento dell'estremamente variegato sottobosco che intorno a esso si sviluppa. Sia sufficiente prendere a esempio il numero dei consulenti, quasi 700, nominati dalla Giunta Lombardo²¹ o la cifra dei soli dipendenti della Presidenza della regione siciliana, stimato in 1385²². Se, chiedendo venia per la metafora, dal sottobosco, ci si sposta, poi, all'ambiente boschivo vero e proprio, ossia l'Assemblea regionale, si nota senza molta difficoltà come i tagli, più che riguardare il profilo della determinazione numerica dei deputati dell'A.R.S., dovrebbero appuntarsi sul profilo remunerativo, considerando per esempio che lo stipendio netto di un deputato si aggira intorno ai quindicimila euro netti e che la sola indennità di base sarebbe stimata sui 5.101,68 euro netti, a fronte di quella dei 'colleghi' lombardi (€ 3.341) o piemontesi (€ 2.858)²³.

L'altra, triste considerazione investe il piano sistemico. Ci si domanda se sia necessario – o, meglio, se davvero sia l'intervento più urgente – incidere sulla composizione delle assemblee parlamentari, che già «appaiono essere l'ombra di se stesse»²⁴, anche a motivo del depotenziamento sempre crescente della stessa categoria della rappresentanza politica²⁵. Misure come quelle

²⁰ Per tutti, si ricordino i casi recentemente verificatisi nelle Regioni Lazio e Lombardia.

²¹ Si rinvia, sul punto, ai dati resi noti dall'accurato reportage televisivo disponibile *on line* all'indirizzo <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-981fa03d-e59d-4e08-aaed-02f269d66456.html>.

²² Sul punto, cfr. S. RIZZO, *Sicilia, più dipendenti del Governo inglese*, in *Corriere della Sera*, 5 luglio 2012.

²³ Questi i dati riportati da A. SCAGLIA, *Paga da 14 mila euro, telefono e auto gratis. La casta d'oro dell'assemblea regionale*, in *Liberò*, 13 luglio 2012.

²⁴ Così A. RUGGERI, *Crisi economica*, cit., 4.

²⁵ «Ridurre il numero dei consiglieri eletti è, molto semplicisticamente, una soluzione pratica immediata alle criticità emerse sul tema dei “costi della politica”, o per meglio dire della democrazia, ma rischia di prescindere totalmente dalla valutazione dell'utilità concreta di rappresentanze che devono rimanere sufficientemente ampie per poter riflettere nell'organismo eletto le molteplici istanze di pluralismo territoriale, identitario, ideologico, generazionale e di genere che la società regionale presenta.»: così R. LOUVIN, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quad. reg.*, 1/2012, 101 s. A ciò l'A. aggiunge: «Un'assemblea legislativa, salvo voler rinunciare

introdotte dal decreto 138 sembrano infatti ridurre le assemblee legislative a un tavolo da gioco in cui è necessario puntare al ribasso per conquistare il favore dell'avversario: un avversario che, in questo caso, sono quei rappresentati in crisi attenti ai fenomeni populistici del momento e al politicante di turno che sazi la loro voglia di giustizia sociale elevando un solo grido: «si taglino i costi della politica!».

3. Da Palermo... a Bolzano: un necessario sguardo microcomparatistico per dirimere intricate "questioni di fonti"

Alcuni nodi problematici della manovra di Ferragosto si colgono, poi, se dalla dimensione regionale siciliana ci si sposta su un piano microcomparatistico che abbraccia tutte e cinque le Regioni ad autonomia differenziata²⁶. Ciò consente di rilevare, impiegando un raggio di azione più ampio, delle questioni che suscitano una certa perplessità, specie sul piano delle fonti.

Il primo problema interessa la fonte idonea a disciplinare il numero dei componenti delle assemblee legislative regionali. La questione è stata affrontata e risolta dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 188 dello scorso anno](#) in favore della fonte statutaria. Che lo Statuto sia la *sedes materiae* della disciplina della determinazione numerica dei componenti delle assemblee legislative regionali, quale tassello della determinazione della forma di governo regionale, *ex art. 123 Cost.*²⁷, sembra dunque essere, ormai, un dato acquisito. Il decreto n. 138, nel prescrivere una disciplina analitica sul punto del *quantum* dei consiglieri regionali, sembra non essersi minimamente curato di tale aspetto²⁸, appellandosi all'urgenza di rispettare il principio di coordinamento della finanza pubblica²⁹. Può – ci domandiamo – l'osservanza di tale principio comprimere il principio autonomistico, in una materia di sicura competenza regionale, come quella di cui si discorre³⁰?

Di qui discende il secondo punto nevralgico, che concerne l'utilizzo di una fonte di rango primario – il decreto-legge prima e la legge di conversione poi – per prescrivere dei limiti cogenti che riguardino anche le Regioni ad autonomia differenziata. La difficoltà si coglie agevolmente, ove si consideri che Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale», secondo quanto prescrive l'art. 116 della Carta fondamentale.

Da un lato, dunque, una norma statale, dettata a mezzo di fonti di primo grado; dall'altro, gli Statuti speciali, fonti approvate secondo la procedura aggravata di cui all'art. 138. Al centro, la carenza di forza attiva della prima sulla seconda. È la *specialità* il punto focale che ci permette di

definitivamente alla nostra consolidata concezione della democrazia parlamentare, esprime anche in periodi di minor considerazione presso l'opinione pubblica come quelli che stiamo vivendo qualcosa di diverso delle funzioni di un semplice consiglio di amministrazione...».

²⁶ Cfr., con riguardo a questo panorama comparatistico fra Regioni, le accurate riflessioni di R. LOUVIN, *La modifica dimensionale*, cit., in *Quad. reg.*, 1/2012, 99 ss.

²⁷ Tra i primi commenti, cfr. F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e leggi elettorali regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, disponibile *on line* nella rubrica *Studi* di www.giurcost.org; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188 del 2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* e, se consentito, il mio "Settanta Savi"... e non uno in più. *Riflessioni a margine di C. cost. sent. n. 188 del 2011*, in *Rass. parl.*, 4/2011, 1019 ss.

²⁸ Non a caso, R. LOUVIN, *La modifica*, cit., 99, discorre di «forzatura governativa» per la riduzione numerica».

²⁹ Dell'uso non di rado forzato che s'è fatto (e si fa) del principio del coordinamento della finanza statale con quella degli enti territoriali minori discorre anche A. RUGGERI, *Crisi economica*, cit., 5.

³⁰ Il che farebbe pensare che, a dieci anni dalla riforma del Titolo V, specie in un contesto di crisi economica quale quello presente, «l'autonomia appare ormai più essere un'idea meramente astratta, frutto di menti raffinate e cuori generosi», come sostiene, con una certa amarezza, A. RUGGERI, *Crisi economica*, cit., 5. L'attualità più recente non sembra smentire questo stato di cose, se si guarda al disegno di legge costituzionale approvato dal Governo recante *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*, su cui cfr. i primi commenti di A. CANDIDO, *La controriforma del Titolo V*, in www.dirittiregionali.org e L. CUOCOLO, *Regioni indifendibili, ma l'autonomia è un principio fondamentale*, in www.ilricostituente.it e www.dirittiregionali.org, nonché la compiuta analisi di A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, disponibile nella rubrica *Studi* di www.giurcost.org.

cogliere l'inadeguatezza della normativa, sia sul piano del suo contenuto che sul piano delle fonti. Non sembra azzardato definire ardimentoso e inopportuno il tentativo di fondere la realtà delle Regioni di diritto comune e quella delle Regioni speciali: sul piano del trattamento normativo non si tiene in alcun conto delle differenze che intercorrono tra i due modelli di Regione costituzionalmente tutelati. A soffrirne non è il solo principio autonomistico ma, *a fortiori*, quel particolare tipo di autonomia che è l'autonomia differenziata, riconosciuta dal dettato costituzionale all'art. 116.

Con un unico atto il Governo ha inteso introdurre non meri principi, suscettibili di diversa applicazione nelle due *species* regionali, e in ogni singola Regione, ma regole dettagliate³¹, subordinando peraltro all'inveramento di tali regole l'applicazione di misure premiali e «il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà»³². Proprio questa norma, di cui al co. 2 dell'art. 14 del decreto-legge n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è stata travolta dalla declaratoria di illegittimità costituzionale resa dalla Corte con la [sentenza n. 198](#) del 17 luglio di quest'anno, a seguito dei ricorsi presentati da tre Regioni speciali (Trentino-Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta, oltre che dalla Provincia autonoma di Bolzano) e da altre di diritto comune. La Corte, nel punto 4 del *Considerato in diritto*, separa le censure sottoposte al suo giudizio in due categorie: la prima, relativa alle Regioni speciali, l'altra, alle Regioni ordinarie. Con riferimento alle prime – che è il profilo che qui ci interessa – la Corte rileva senza alcuna difficoltà che agli Statuti speciali «una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni»³³, riconoscendo quanto prospettato dalle deducenti: lo Stato, nel dettare la presente disciplina, avrebbe compresso l'autonomia regionale e, ancora in modo più evidente, l'autonomia differenziata³⁴.

A questo punto del nostro ragionamento, sempre sul tema dei costi della politica, anche siciliana, un cenno deve essere operato nei confronti del d. l. n. 174, il cui disegno di legge di conversione è stato presentato alla Camera il 10 ottobre di quest'anno. Nell'introdurre «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012», il Governo si è ben guardato stavolta dal dettare regole³⁵ in modo indiscriminato, regole che siano valide e per le Regioni a statuto ordinario e per quelle a statuto speciale. Il comma 4 dell'art. 2, in tema di «Riduzione dei costi della politica nelle Regioni»³⁶, prescrive difatti che le cinque Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano «provvedono ad adeguare i loro ordinamenti» a quanto previsto nelle disposizioni precedenti «compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

La risposta siciliana all'intervento normativo del Governo di cui al decreto n. 138 non ha conseguito il proprio obiettivo, almeno nell'immediato (vedremo quali saranno, nel prosieguo, gli sviluppi dell'*iter* della legge costituzionale). Non è ancora dato sapere quali saranno le scelte che il

³¹ Parafrasando A. RUGGERI, *Crisi economica* cit., 3, ai «provvedimenti varati dal Governo, provvisti di una formidabile “copertura” proprio dalla congiuntura che ne giustifica l'adozione e che limita fortemente, fino in qualche caso ad azzerare del tutto, il potere delle Camere in sede di conversione», sarebbero assoggettate non solo le assemblee parlamentari nazionali, ma anche quelle regionali.

³² Di una «sorta di ricatto» si tratterebbe secondo L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in [www.federalismi.it](#).

³³ Cfr. punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Sul punto, cfr. EAD., *Sui costi della politica*, cit., 8.

³⁵ Si tratta di misure dal contenuto eterogeneo: si va dalla riduzione del numero di consiglieri e assessori alla regolamentazione delle modalità di pubblicità e trasparenza dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo.

³⁶ Per un primo commento all'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, cfr. l'attenta ricostruzione di E. ALBANESI, *La riduzione dei costi della politica regionale: «condizione» per i trasferimenti erariali e (ove inattuata) «grave violazione di legge» ex art. 126 Cost.*, in [www.dirittiregionali.org](#). Un accurato confronto tra i diversi dettami dei decreti n. 138 e n. 174 nella materia *de qua* è in L. TRUCCO, *La Corte alla ricerca di un problematico equilibrio tra riduzione – degli emolumenti – dei consiglieri regionali e “rappresentanza politica” – dei nominati – nelle regioni (a proposito del punto 6.1 del Considerato in diritto della sentenza n. 198 del 2012)*, in [www.dirittiregionali.org](#).

nuovo Governo dell'isola³⁷ opererà con riferimento ai dettami del decreto n. 174. Certo è, tuttavia, che l'esperienza siciliana sul tema della riduzione dei costi della politica, in conseguenza dei suddetti interventi normativi del Governo, ci consente di cogliere le asperità sottese all'analisi di questo problema da una prospettiva del tutto peculiare. In questo senso, l'esperienza statutaria siciliana rappresenta ancora «un importante test da laboratorio giuridico, estensibile, almeno in alcune sue parti, all'intero assetto costituzionale italiano»³⁸, come ebbe a dire alcuni decenni fa Temistocle Martines.

³⁷ Le elezioni regionali del 28 ottobre 2012 hanno riportato l'esito dell'elezione a Presidente della Regione siciliana del candidato Rosario Crocetta, sostenuto da Partito democratico, Unione di Centro, Movimento politico e Unione dei consumatori.

³⁸ T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano*, cit., 833.