



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. 2

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

PER UN NUOVO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

02 MAGGIO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri
Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*

Abstract: This paper presents some theoretical and methodological questions preliminary to the contribution, offered by some Sicilian constitutionalists, in the elaboration of a new Statute of the same Region, not only from a discursive and conceptual point of view, but through the preparation of a draft text (together with theoretical reflections supporting it) which could be a reference in the elaboration of a new Statute.

1. *Le ragioni di una scelta*

L'odierno incontro di studio nasce da un'esigenza e dà una testimonianza: offrire un contributo, in spirito di autentica e solidale cooperazione, dei costituzionalisti operanti in tutte le Università della Regione, alla elaborazione di una nuova Carta statutaria la cui venuta alla luce, ad oltre settant'anni dal varo di quella ancora in vigore, non può tardare oltre. Di qui l'idea di sollecitare studiosi di provata esperienza e sensibilità per le questioni di diritto regionale a partecipare a questa iniziativa di studio in un modo almeno in parte inusuale rispetto a quello che connota le iniziative scientifiche in genere: non soltanto, cioè, a portare in forma discorsiva il loro apporto di idee ma a far luogo, ciascuno su ambiti materiali distinti e oggetti determinati in essi ricadenti, alla predisposizione di quelli che potrebbero divenire i disposti del futuro statuto. L'obiettivo è, insomma, quello di mettere in mano agli operatori istituzionali, specie a quelli regionali, una bozza di articolato, corredata delle necessarie riflessioni teoriche di supporto, cui essi possano fare, volendo, riferimento in sede di elaborazione del disegno di nuovo statuto.

Il bisogno di disporre a breve di una Carta statutaria profondamente rinnovata nei contenuti non richiede – a me pare – alcuna argomentazione a suo sostegno. La Carta del '46 ha costituito a suo tempo un importante punto di riferimento, prospettandosi in essa un modello di articolazione istituzionale dello Stato particolarmente avanzato, anzi fin troppo avanzato per il tempo, tant'è che esso non è riuscito a farsi strada e ad affermarsi conformemente al disegno tracciato sulla carta. Oggi, però, per un verso, alcuni istituti statutari non sono più riproponibili (penso, ad es., all'Alta Corte), mentre altri (come il ruolo assegnato al Presidente della Regione per ciò che attiene al mantenimento dell'ordine pubblico), rimasti lettera morta, non sono in alcun modo prospettabili. Allo stesso tempo, la società siciliana (e l'intera società italiana) è nel frattempo profondamente cambiata, così come è cambiato il contesto internazionale e sovranazionale, segnato da vincoli viepiù intensi di mutua solidarietà tra gli Stati e, specialmente, dalla costruzione europea tuttora in corso, pur tra gravi difficoltà e non rimosse contraddizioni e complessive carenze.

D'altro canto, chi si accinga a porre mano alla redazione di una nuova Carta statutaria non può non trarre profitto dalla lezione della storia, e segnatamente dall'esperienza regionale qual è venuta maturando fino ad oggi nel corso di un processo ormai pluridecennale, esso pure svoltosi con non poco affanno e vero e proprio travaglio, di cui è indice eloquente una corposa giurisprudenza costituzionale, nel suo insieme di certo non benigna per l'autonomia in genere e le ragioni della specialità in ispecie.

Alle più salienti linee di tendenza di questa giurisprudenza occorre prestare la massima attenzione; e, se è vero che non avrebbe pratico senso contrapporsi frontalmente a taluni granitici convincimenti del giudice costituzionale, è parimenti vero che alcune sue espressioni fortemente penalizzanti per l'autonomia vanno contrastate con decisione: quali migliore occasione, allora, di quella della riscrittura dello statuto? Non si dimentichi che siamo davanti ad una fonte costituzionale, vale a dire allo strumento provvisto della maggior forza normativa, il più idoneo a indurre la Consulta a correzioni, sia pur parziali, dei propri orientamenti.

* *Presentazione delle Giornate di studio dall'omonimo titolo, Messina 16-17 marzo 2017.*

2. Temi e problemi in attesa di soluzione

Non conosco, al momento in cui rappresento queste mie succinte notazioni introduttive, [i contenuti delle proposte che saranno presentate dai colleghi nel corso delle nostre Giornate](#). Mi limito solo a porre sul tappeto, con la massima rapidità, alcune questioni su cui mi parrebbe opportuno fermare particolarmente l'attenzione.

Quanto all'organizzazione, si tratta di ragionare se convenga tenere fermo così com'è il principio del *simul simul* che, nel presupposto della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, informa di sé le relazioni tra gli organi costituzionali della Regione stessa. La questione merita, a mia opinione, di essere riconsiderata senza alcun preconconcetto ideologico o di dottrina, non valutandola in astratto o *in vitro* ma alla luce degli sviluppi del sistema dei partiti (continuo a fare utilizzo di questa formula esclusivamente per scorrevolezza espositiva, pur consapevole che ben poco di "sistematico" v'è nel quadro politico in atto, nel quale gli stessi partiti sembrano afflitti da una crisi strutturale forse irreversibile e in via di disfacimento). E, invero, nel momento in cui il quadro stesso appare sfilacciato e segnato da gravi tensioni e contraddizioni, il rischio è che, non essendo i partiti in grado di giocare un ruolo forte di aggregazione e di progettazione politica, il meccanismo in parola possa dar fiato, in una misura eccessiva e con esiti inaccettabili, alla tendenza in atto al "leaderismo" e, anzi, al vero e proprio "cesarismo" politico, finendo col risolversi in una sovraesposizione del Presidente suscettibile di recare squilibri nella forma di governo e nella stessa "forma di Regione" (intesa come riferita ai rapporti tra comunità governata e apparato governante), dei veri e propri guasti forse non riparabili.

D'altro canto, "l'equilibrio del terrore", come l'ha definito un'autorevole dottrina, insito nel meccanismo stesso, può agevolare operazioni di trasformismo politico, portando a crisi di governo a getto continuo mascherate da rimpasti più o meno consistenti, che nondimeno passano sopra la testa dell'Assemblea, inibita dal timore dell'autoscioglimento nel prendere l'iniziativa della sfiducia al Presidente, la cui previsione si è fin qui rivelata un'arma spuntata, incapace di fare da pungolo per l'azione di governo del Presidente stesso.

Non spetta a me dare indicazioni circa possibili correttivi o temperamenti (sempre che ritenuti opportuni) del sistema attuale, che – come nel film *Papillon* – vede legati da una catena chiusa da una palla di ferro i principali attori istituzionali. Credo però che il recupero a beneficio dell'Assemblea del ruolo di centrale rilievo sulla scena che ad essa spetta passi *anche* (non dico *solo*) attraverso il ripensamento del meccanismo suddetto.

Occorre, poi, rendere ancora più efficaci ed incisivi i poteri di controllo dell'Assemblea sull'esecutivo e dar vita a soluzioni organizzative inusuali al piano dei raccordi con gli enti locali, lo Stato, l'Unione, secondo quanto tenterò di dire meglio a momenti.

Quanto alle funzioni, credo che si debba partire da un dato su cui è difficile non convenire, vale a dire che quella della enumerazione delle materie di competenza delle Regioni mediante etichette, usualmente adottata da noi come altrove, è tecnica dimostratasi fortemente penalizzante per l'autonomia, della quale tuttavia non possiamo – a quanto pare – fare comunque a meno.

La verità è che la Regione si presenta nuda, disarmata, davanti al giudice costituzionale, sovraccaricato dalla vaghezza del linguaggio costituzionale di poteri enormi di apprezzamento discrezionale. E, poiché la tendenza – piaccia o no – è nel senso di una ricentralizzazione di materie e funzioni (la riforma "Renzi-Boschi" *docet...*), cui non sono estranee le pressioni provenienti dall'Unione europea, ecco che immaginare di poter rafforzare le difese dell'autonomia facendo leva su nuove etichette può rivelarsi una via non conducente allo scopo, senza uscita. Non dico – sia chiaro – che nulla di buono possa aversi su questo terreno, che va anzi coltivato e sfruttato ancora meglio di come si sia fin qui fatto, riformulando le vecchie etichette e, soprattutto, inventandone di nuove; credo però che altre siano le risorse cui attingere, attraverso una incisiva ed innovativa razionalizzazione statutaria, segnatamente puntando con decisione sugli istituti di un regionalismo cooperativo autenticamente ispirato al principio della *partnership*.

Non v'è, infatti, da fare molto affidamento sulla stanca riproposizione della “logica” vetero-garantista della *separazione delle competenze*, contraddetta da una giurisprudenza consolidata, seppur a tutt'oggi gravata da talune oscillazioni. Di contro, occorre decisamente puntare – a me pare – sulla “logica” della *integrazione delle competenze*, innalzata ad autentico metodo dell'azione dei pubblici poteri, a tutti i livelli istituzionali: una “logica” che, poi, naturalmente porta alla sostituzione dell'uno all'altro ente che resti inoperoso o che intervenga solo in parte per l'appagamento del pubblico interesse.

Integrazione, in primo luogo, di tipo “orizzontale”, vale a dire tra gli organi direttivi della Regione, ristrutturando i procedimenti (a partire, ovviamente, da quelli di normazione) ed assicurando una presenza di centrale rilievo all'esecutivo nella formazione delle leggi, oltre che dotandolo di poteri di normazione diretta, a mezzo di decreti-legge e di decreti legislativi. Allo stesso tempo, la varietà e complessità dei bisogni da soddisfare sollecita l'“invenzione” di nuovi tipi di legge, caratterizzate da procedure aggravate (e, appunto, “integrate”), aperte all'apporto degli enti locali e di soggetti esponenziali della società civile (penso, soprattutto, alla legge di delegazione europea, a leggi di attuazione di accordi con Stati esteri o intese con loro articolazioni interne, a leggi “organiche”, in relazione a determinate materie, quali le leggi che disciplinano gli istituti di democrazia diretta, ecc.). Allo stesso tempo, è consigliabile la invenzione di nuove specie di regolamento, di referendum, di strumenti in genere (anche di *soft law*) di governo della società.

Integrazione, quindi, di tipo “verticale”, prefigurandosi procedimenti “misti”, in seno ai quali prenda corpo la “leale cooperazione” con altri enti autonomi, lo Stato, l'Unione appunto.

Il versante delle relazioni internazionali e sovranazionali merita – a mio modo di vedere – di essere battuto con particolare cura ed insistenza, specie dalla nostra Regione che, per la sua posizione strategica nel Mediterraneo, davvero si pone quale la porta dell'Europa, come tra l'altro dimostra la questione cruciale relativa alle immigrazioni di massa.

La Regione può (e deve) al riguardo fare tutta quanta la propria parte; di certo, non sostituendosi ad altri enti, quali lo Stato e l'Unione, ma senza nondimeno sottrarsi alle proprie responsabilità, morali prima ancora che giuridiche.

Nella presente società multiculturale, sollecitata a convertirsi sempre di più – è stato detto da una sensibile dottrina – in “interculturale”, le autonomie territoriali in genere e quelle regionali in ispecie possono fare molto per la trasformazione della struttura della società stessa all'insegna dei valori fondamentali di libertà ed eguaglianza (specie nella sua declinazione sostanziale) e, in ultima istanza, dignità della persona umana.

Il [nuovo statuto](#), colmando una strutturale carenza di [quello del '46](#), peraltro *temporis ratione* giustificata, è chiamato a dotarsi di enunciati normativi nei quali largo spazio dovrà darsi ai rapporti tra la Regione e quanti, cittadini e non, si trovino nel suo territorio, stabilmente residenti oppure di passaggio: tutti a vario titolo bisognosi di cure, titolari di diritti ma anche gravati da doveri, tanto *inter se* che verso l'ente ospitante. Occorre, insomma, produrre uno sforzo di fantasia progettuale tale da portare ad una revisione profonda dell'idea di “forma di Regione”, in essa trovando posto anche coloro che non hanno voce – perlomeno ad oggi – al piano dei diritti politici, offrendovi opportunità di inserimento nei processi di produzione giuridica e nelle attività d'indirizzo politico da cui sono ad oggi tenuti estranei.

Per questo verso, lo statuto può dare un concorso di primo piano alla trasformazione della nozione stessa di cittadinanza ed al riposizionamento su basi nuove del rapporto tra cittadini e non cittadini, facendo proprio del riferimento al territorio la base più solida su cui esso può essere complessivamente ripensato e ridisciplinato.

In questo quadro, qui sommariamente abbozzato, la Regione può proporsi quale sede privilegiata di collegamento interistituzionale: tra gli enti locali (e, segnatamente, i Comuni) e lo Stato e, quindi, l'Unione, come pure tra soggetti esponenziali della società organizzata, facendosi della sussidiarietà, tanto nella sua proiezione orizzontale quanto in quella verticale, un autentico metodo di azione e di governo della società.

Si tratta, poi, di ridefinire su basi nuove tanto l'amministrazione quanto la finanza. La seconda –

com'è chiaro – dipende dalla prima, oltre che dagli oneri derivanti dalla legislazione e dalla normazione in genere. La finanza è, infatti, chiamata a sostenere ed assecondare, a un tempo, le funzioni; ha, cioè, da porsi quale una sorta di vestito su misura in relazione ai compiti ai quali la Regione deve far fronte. Pur nel presente contesto segnato da una crisi economica soffocante, dotare la Regione di campi materiali sulla carta assai vasti sui quali poter spiegare la propria autonomia senza però la necessaria provvista finanziaria equivale a vanificare l'autonomia stessa sul nascere ovvero a fare opera mistificatoria e demagogica.

Qualora dovesse un domani affermarsi a carattere generale un modello flessibile di neoregionalismo, idoneo a spianare la via per l'avvento di un sistema di *specialità diffusa*, a favore del quale mi sono da tempo dichiarato, ogni Regione (e, dunque, anche la nostra) potrebbe attingere da un "paniere" particolarmente capiente le materie cui fanno capo i bisogni emergenti dal proprio territorio e farne quindi oggetto tanto di regolazione normativa quanto di amministrazione, o – per dir meglio – di un'attività di indirizzo e di coordinamento degli enti (territoriali e non) operanti al proprio interno, cooperando con tutti al fine dell'appagamento di interessi il più delle volte dalla connotazione "mista", bisognosi pertanto di non essere affidati alla cura esclusiva di un solo ente.

Il *principio di responsabilità* dovrà, quindi, porsi a base dell'assetto delle pubbliche funzioni; ed è chiaro, allora, che la Regione potrà (e dovrà) contare sulle risorse finanziarie rapportate alle funzioni che *in concreto* è chiamata ad esercitare, non già a quelle sulla carta riconosciute da formule statutarie peraltro strutturalmente connotate da vaghezza espressiva.

Quanto, poi, all'amministrazione, si tratta di fare una scelta di campo tra un modello ideale-astratto ed uno invece legato al contesto in atto.

Ancora una volta, l'esperienza è maestra. Sappiamo tutti la misera fine fatta dal disegno particolarmente innovativo contenuto nell'[art. 118](#), quale riscritto nel 2001: la inopinata rimozione del principio del parallelismo è stata duramente sanzionata dalla giurisprudenza (specie con la famosa [sent. n. 303 del 2003](#), a firma del compianto C. Mezzanotte) che ha, a conti fatti, portato al ripescaggio del principio stesso. Ed è singolare che la riforma "Renzi-Boschi", a conti fatti, riproponesse stancamente l'impianto ad oggi vigente, dimentica del giudizio fortemente negativo sullo stesso espresso dalla Consulta. Si tratta, dunque, di chiedersi se riproporlo ancora una volta nel [nuovo statuto](#) o se abbandonarlo senza molti rimpianti. Ho l'impressione che, qualora dovesse battersi la prima via, la giurisprudenza, con la sua consumata abilità argomentativa e manipolativa dei testi (persino dello stesso parametro costituzionale...), se ne discosterebbe, quanto meno in cospicua misura.

D'altro canto, lo stato a dir poco disastroso, agonizzante, in cui versano gli enti locali è quello che è: immaginare che i Comuni possano davvero porsi quale il "centro di gravità permanente" dell'amministrazione – per riprendere i termini di una canzone di successo – sarebbe a dir poco ingenuo. Si tratta, nondimeno, di evitare l'eccesso opposto di un accentramento di funzioni in capo alla Regione, inadeguato rispetto al ruolo di questa quale ente essenzialmente d'indirizzo e di coordinamento. S'impone, dunque, la ricerca di un punto mediano d'incontro tra istanze contrastanti, che spingano, l'una, ad un decentramento e l'altra ad un accentramento di funzioni comunque eccessivi, tali da risolversi in un grave pregiudizio per la cura del pubblico interesse.

Solo pochi cenni ad un paio di questioni che l'esperienza ha dimostrato essere di centrale rilievo: l'una, con riguardo all'implementazione delle previsioni statutarie e, perciò, alle forme e ai modi con cui assicurarne l'attuazione; l'altra, con riferimento alle garanzie statutarie, e segnatamente alle procedure di revisione dello statuto ed ai ricorsi davanti alla Corte costituzionale.

Per il primo aspetto, uno dei limiti strutturali dei documenti costituzionali (e, tra questi, appunto, lo statuto) è dato proprio dal fatto che i progetti di trasformazione della società e delle istituzioni in essi mirabilmente dipinti restano poi largamente disattesi anche per il difetto di procedure adeguate alla loro realizzazione.

Ora, non saprei dire se lo strumento delle norme di attuazione sia un ferro arrugginito, o no. Quanto meno, però, si rende necessario qualche aggiustamento, secondo quanto è peraltro da tempo segnalato dalla più avvertita dottrina, che ha affacciato proposte volte a rendere obbligatoria la messa in atto delle norme stesse entro tempi prestabiliti, una volta conclusa l'attività delle commissioni paritetiche.

Di estrema delicatezza, poi, la seconda questione. Non è agevole fissare il punto di equilibrio nei rapporti tra Regione e Stato al piano delle procedure concernenti le modifiche statutarie, bilanciando e – fin dove possibile – conciliando interessi comunque meritevoli di tutela.

Per un verso, infatti, le ragioni della specialità spingono per la valorizzazione – la massima possibile – del ruolo della Regione; per un altro verso, però, occorre salvaguardare istanze unitarie comunque indisponibili. Forse, il punto d’incontro potrebbe rinvenirsi nella riserva alla sola Regione dell’iniziativa volta alla revisione dello statuto, preservando comunque il diritto di emendamento delle assemblee nazionali. Di contro, per il caso che si convenga sulla opportunità di non chiudere il diritto in parola alla sola Regione, si potrebbe prevedere che il disegno di modifica, sottoposto all’assemblea e da questa approvato (anche con modifiche) a maggioranza qualificata, non possa essere emendato dalle Camere, ristrette nell’alternativa tra il “prendere” e il “lasciare”. Allo stesso tempo, le istanze di unità potrebbero essere preservate attraverso la sottoposizione a referendum *ex art. 138*, prevedendosi che lo stesso possa aver luogo quale che sia la maggioranza raggiunta nella sede parlamentare. O ancora potrebbe immaginarsi una revisione pattizamente concordata tra le assemblee elettive di Stato e Regione, non seguita da referendum, e via dicendo. Molte sono, ovviamente, le soluzioni attorno alle quali è possibile ragionare, nell’intento di un paritario appagamento delle istanze di autonomia e di quelle di unità.

Quanto ai ricorsi di costituzionalità, occorre finalmente e decisamente puntare al raggiungimento di quella “parità delle armi” – come l’ha chiamata una sensibile dottrina – fin qui venuta meno nell’esperienza, anche a motivo di enunciati costituzionali afflitti da eccessiva timidezza espressiva. Non spetta a me dire se convenga un livellamento “al basso”, che dia modo allo Stato di impugnare le leggi regionali unicamente per vizio d’incompetenza, ovvero “all’alto”, riconoscendo alla Regione la facoltà di ricorso anche oltre i casi di lesione della competenza stessa. È poi chiaro che, in linea con quel modello della integrazione delle competenze e della cooperazione tra gli enti, di cui si diceva, dovrà porsi mano alla previsione di raccordi con gli enti locali, riconoscendosi espressamente il titolo della Regione a farne valere le ragioni presso la Consulta, in linea peraltro – come si sa – con un orientamento di quest’ultima già da tempo invalso.

Molto altro si potrebbe (e dovrebbe) dire ma questo è, appunto, il compito demandato ai relatori, non a chi si è assunto l’onere, assai lieve, della mera presentazione delle Giornate che stanno per avere inizio. Mi limito solo a rinnovare l’auspicio che il [nuovo statuto](#) possa ospitare formule di organizzazione connotate da flessibilità di struttura e agilità di movenze, che ribadiscano la centralità di posto spettante alla Regione nella trama dei pubblici poteri e, perciò, il ruolo che la stessa è chiamata ad esercitare in una società e in un contesto istituzionale profondamente diversi da quelli in cui l’esperienza regionale ha avuto inizio, in una temperie storica particolarmente travagliata per il nostro Paese. Anche quella di oggi, però, è una congiuntura non poco sofferta, gravata da molte ipoteche di ordine politico, economico, sociale. Riuscire a dotare, anche e in primo luogo grazie al [nuovo statuto](#), la Regione di strumenti adeguati a farvi fronte è una sfida alla quale tutti, operatori e studiosi, e sia pure nella diversità dei ruoli e delle responsabilità, non possiamo sottrarci.

Sono certo che gli studiosi chiamati a questo gravoso compito riusciranno ad assolverlo al meglio delle loro non comuni capacità, anche grazie al supporto venuto dalle istituzioni (l’Assemblea regionale siciliana e l’Ordine degli avvocati di Messina) che hanno affiancato l’Università nella organizzazione di queste Giornate, dando ulteriore, tangibile prova di sensibilità e di spirito di servizio verso la Regione e la collettività regionale.