

La forma di governo della Regione siciliana nella prospettiva della riforma dello Statuto

di Antonio Saitta

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – **2.** Uso congiunturale dei testi costituzionali, forma di governo e crisi del costituzionalismo. – **3.** I rapporti tra Presidente della Regione e l'Assemblea regionale siciliana tra presidenzialismo e parlamentarismo. – **4.** Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale. – **5.** Degli improbabili rapporti di cooperazione politica istituzionale tra Governo statale e Presidente della Regione siciliana. – **6.** Considerazioni conclusive: lo Statuto della Regione siciliana e le sfide del nuovo regionalismo.

1. Considerazioni introduttive

Come per Ulisse dopo la vittoria su Troia, le peregrinazioni alla ricerca di un nuovo e stabile assetto istituzionale in Italia durano da più di un decennio. A differenza di quanto avvenne nell'epopea omerica, però, la navigazione sembra affidata al caso, senza alcuna consapevolezza della meta finale, senza nessuna Itaca verso la quale indirizzare la prua. Da più lustri si discute tra gli studiosi, e si litiga tra i politici, alla ricerca di un nuovo assetto ordinamentale che sappia offrire istituzioni adeguate per governare i nuovi interessi e gli inediti problemi posti all'evidenza dal mutato scenario internazionale, dall'evoluzione dei rapporti economici su scala mondiale e dalle profonde trasformazioni dell'assetto sociale e politico del Paese. La navigazione non ha portato a nessun approdo sicuro e non ha prodotto risultati né organici né omogenei, ma piuttosto riforme rapsodiche, scoordinate, spesso contraddittorie anche all'interno di ciascun impianto normativo. La precarietà permanente sembra la marca distintiva delle poche riforme costituzionali ad oggi rea-

lizzate.

Le cause sono molteplici e per lo più evidenti: uso congiunturale e strumentale delle norme di sistema per esigenze ordinarie di lotta politica e non per adempiere al dovere di scrivere norme destinate a durare nel tempo ed a garantire la dialettica democratica tra i partiti che si contendono la scena ⁽¹⁾; la crisi, probabilmente epocale, delle culture politiche tradizionali, sempre meno capaci di fornire soluzioni adeguate ai problemi posti dai tempi ⁽²⁾; partiti politici, sistemi elettorali e mezzi della comunicazione politica di massa incapaci di selezionare rappresentanze parlamentari adeguate alla gravità dei problemi da affrontare, almeno per quanto qui interessa, sul piano dell'organizzazione istituzionale di vertice degli apparati dello Stato e degli enti di autonomia.

Probabilmente tutto ciò è il segno inevitabile di una stagione, appena iniziata, ma che si preannuncia lunga assai, di crisi delle tradizionali categorie culturali, politiche, sociali e della travagliata ricerca di nuove ⁽³⁾.

I frutti, come si notava, sono stati pochi e poco soddisfacenti.

(1) L'espressione è usata, in riferimento alle riforme dell'ordinamento regionale da A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, Torino, 2002, p. 461 ss., nonché Devolution, "controriforma" del Titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero quando le "ragioni" della politica offuscano le ragioni della Costituzione, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 1, Torino, 2004, p. 291 ss.

(2) In argomento v. le interessantissime notazioni di E. J. HOBBSBAWM, *Ages of extremes – The short Twentieth Century 1914-1991*, tr. it. *Il secolo breve 1914-1991*, Milano, 2000, p. 645 ss.

(3) Sulla crisi delle categorie teoriche e giuridiche tradizionali dello Stato liberale a seguito del fenomeno della globalizzazione cfr., tra i contributi della dottrina costituzionalistica italiana, A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della cd. "globalizzazione"*. *Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionale*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 411 ss.; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Enna, 2002; ID., *Diritti fondamentali e globalizzazione. Dialogando con Pietro Barcellona (ed altri)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 656 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; M.R. FERRARESE, *Il puzzle costituzionale della globalizzazione*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 603 ss.; J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *Globalizzazione, tecnologia e costituzione: verso una democrazia planetaria e un diritto costituzionale comune?*, in *Nomos*, 2002, p. 169 ss.; J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002.

ti: sistemi elettorali diversi, anzi divergenti, nei criteri e nei principi ispiratori per l'elezione del Parlamento, dei Consigli regionali, e degli altri enti locali; riforma del titolo V della Costituzione approvata, a poche ore dalla fine della XIII legislatura, solo dalla risicatissima maggioranza parlamentare, ratificata da un'esigua minoranza di elettori nel referendum costituzionale conseguente, fatta immediatamente oggetto di riforma, tuttora all'esame del Parlamento, dalla compagine uscita vittoriosa alle elezioni politiche della primavera del 2001; come se non bastasse, il risultato più percepibile di questi primi anni di vigenza della riforma del titolo V della Costituzione è stata la proliferazione di un inedito, quanto aspro, contenzioso costituzionale tra lo Stato e le stesse Regioni ⁽⁴⁾. Per non parlare delle precedenti riforme della potestà statutaria delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, per dare attuazione alle quali non sono bastati cinque anni. Ad oggi, infatti, solo poche Regioni hanno approvato i testi dei nuovi Statuti, peraltro, fatti oggetto di impugnazione da parte del Governo dinanzi alla Corte costituzionale ⁽⁵⁾, mentre per nessuna Regione ad autonomia differenziata si è ancora concluso il procedimento di adeguamento dei rispettivi Statuti di autonomia ⁽⁶⁾.

Nel contesto così sinteticamente delineato, la vicenda della genesi del nuovo Statuto della Regione siciliana può essere presa in esame come paradigmatica dei molti vizi, e delle pochissime virtù, che segnano in termini generali questa interminabile stagione di "grandi riforme" costituzionali e dell'autonomia regionale in modo particolare. Per l'appunto, è interessante fermare l'attenzione sulle norme che, nella proposta di Statuto siciliano approvata, per il momento solo in Commissione, definiscono il nodo cruciale della forma di governo della Regione,

(4) In argomento v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, in www.cortecostituzionale.it, e V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004*, *ibidem*.

(5) Cfr. Corte cost., nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004, rispettivamente riferite alle Regioni Calabria, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna.

(6) Per una rassegna sullo stato delle riforme degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, A. RUGGERI, *La specialità in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove aut.*, 2004, ora in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, VIII, Torino, 2005, p. 290.

punto nevralgico e qualificante della rinnovata ed ampliata potestà statutaria.

2. *Uso congiunturale dei testi costituzionali, forma di governo e crisi del costituzionalismo*

La novella dell'art. 123 Cost., disposta con la l. cost. n. 1 del 1999, individua nella determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione e funzionamento, i primi e fondamentali contenuti dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Non poteva essere diversamente, se davvero il legislatore costituzionale del 1999 voleva perseguire la via dell'ampliamento delle sfere di autonomia regionale, alla ricerca di un più avanzato punto di equilibrio tra le esigenze della unità della Repubblica, nel contesto di un (almeno apparentemente) irreversibile processo di integrazione europea (se non mondiale), e quelle di autonomia, così da rendere le strutture governanti degli enti maggiori rispondenti alle diverse caratteristiche e tradizioni politiche delle varie Regioni italiane.

Analoga norma non si rinviene, però, a proposito delle Regioni ad autonomia differenziata, ma non si può certo ritenere che gli Statuti delle Regioni speciali possano fare a meno di affrontare la questione fondamentale della forma di governo dei rispettivi ordinamenti "costituzionali".

Certo, le riforme del regionalismo approvate nella XIII legislatura non hanno concorso, se non in minima parte, come si noterà, a risolvere il primo dei paradossi dell'autonomia speciale, ossia la delimitazione della potestà statutaria in termini complessivamente assai più angusti rispetto a quelli in cui possono spaziare le Regioni ordinarie. Sin dall'atto fondamentale, quindi, le Regioni che dovrebbero disporre di forme e condizioni particolari di autonomia si trovano in una posizione peggiore rispetto a quelle ordinarie, restando prive del concreto esercizio della potestà di approvare il proprio Statuto, rimesso interamente alle determinazioni del Parlamento con legge costituzionale. La modifica più sensibile registrata in argomento, infatti, è il

passaggio da una forma implicita del potere di iniziativa di legge costituzionale statutaria (desumibile, *ante* legge cost. n. 2 del 2001, dal combinato tra gli artt. 116 e 121, secondo comma, Cost.) ad una espressa, giacché ora, a norma dell'art. 41-*ter* dello Statuto siciliano, come modificato dall'art. 1 della l. cost. n. 2 del 2001, fermo restando che per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, "l'iniziativa appartiene *anche* all'Assemblea regionale" (7).

Invero, le novità sono state anche altre, consistenti nella necessità di comunicare all'Assemblea regionale siciliana i progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare per acquisirne il parere, obbligatorio ma non vincolante, entro due mesi e la peculiarità che le riforme statutarie approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale a norma dell'art. 138 Cost.

Ben poco, ovviamente in riferimento all'atto in cui l'autonomia normativa di un ente, soprattutto se politico e rappresentativo, dovrebbe avere la forma più alta di manifestazione. Il Parlamento non conosce limiti speciali, o comunque espressi, nell'approvare lo Statuto speciale, ma in via di fatto potrebbe fermarsi ad un mero controllo estrinseco di legittimità costituzionale. Certamente si tratta solo di un'ipotesi del tutto astratta, perché altro è ciò che può avvenire di fatto ed altro sono le previsioni normative, che lasciano ogni potere decisionale in capo al Parlamento; inoltre, l'esperienza della prima stagione "costituente" delle Regioni ordinarie, in cui il Parlamento, e con quello il Governo, interpretarono in maniera più che estensiva le proprie prerogative in tema di approvazione degli Statuti, condizionandone pesantemente i contenuti (8), non lascia molto

(7) In tema P. COSTANZO, *L'iniziativa legislativa regionale: un tema ormai "retrò"?*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 31 ss.; L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 399 ss.

(8) Sulle vicende legate all'approvazione degli Statuti ordinari, v. U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Milano, 1974; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 501; S. BARTOLE, voce *Statuti regionali*, in *App. al N.mo Dig. It.*, VII, Torino, 1987, p. 550 ss.; U. DE SIERVO, sub art. 123, in *Commen-*

spazio all'ottimismo ⁽⁹⁾.

Per quanto appena notato, quindi, con specifico riferimento alla forma di governo della Regione siciliana, vi è da osservare preliminarmente che, se tale materia non può non costituire uno dei contenuti necessari e qualificanti del nuovo Statuto, sin dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 è stata marcata da uno stato di "precarietà permanente": è stata quasi isolata dagli altri contenuti dello Statuto per costituire oggetto di un'attenzione tanto speciale quanto, sia passata l'espressione, degradante. La riforma di inizio secolo, infatti, tentando di recuperare l'insostenibile ritardo che il processo di riforma delle autonomie speciali aveva accumulato rispetto alle Regioni ordinarie (sin dalla legge elettorale del 1995 e dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) ha introdotto, nelle more dell'approvazione del nuovo Statuto, insieme all'istituto dell'elezione diretta del Presidente della Regione, anche alcune norme elementari per definire la forma di governo ed i rapporti tra gli organi di indirizzo politico della Regione. Una sorta di forma di governo provvisoria, della transizione ⁽¹⁰⁾.

Nulla di strano in tutto ciò, anzi era naturale che così avvenisse in una fase di attese e complesse riforme ordinamentali. Tuttavia, l'art. 41-*bis* dello Statuto, inserito tra le disposizioni finali e transitorie dalla legge costituzionale di riforma, dispone che le norme relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, possono essere modificate con una semplice legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta. Solo nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto

tario della Costituzione, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna, 1990, p. 106 ss.

(9) Altra questione, ovviamente, se giungesse a conclusione la riforma dell'art. 116 Cost., già approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004, secondo la quale, la Regione dovrebbe dare la propria *intesa* sulla bozza di legge costituzionale, contenente il testo del nuovo Statuto, approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento. Anche in questo caso, però, non vi sarebbero ostacoli perché la proposta di legge costituzionale, contenente la riforma dello Statuto, possa essere della Regione interessata.

(10) Modellandola, com'è noto, su quella delle Regioni ordinarie: cfr. gli artt. 8-*bis*, 9, 10 dello Statuto siciliano, come modificato dall'art. 1, della l. cost. n. 2 del 2001.

a suffragio universale e diretto, resterebbero ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10. A sorprendere, pertanto, non è tanto la possibilità di modificare profondamente la forma di governo siciliana, abbandonando del tutto il timido presidenzialismo introdotto dalle riforme di cui si discute, e che già era ipotizzato dalla novella degli artt. 122, 123 e 126 Cost. operata dalla l. cost. n. 1 del 1999, quanto la possibilità di intervenire su tale fondamentale profilo dell'organizzazione di vertice della Regione con un procedimento diverso da quello della riforma dello Statuto, non assistito dalle garanzie e dagli istituti di partecipazione democratica previsti per quello.

Dopo la prima applicazione della riforma del 2001, quindi, e indipendentemente dalla riforma organica dello Statuto, con una semplice legge approvata a maggioranza assoluta dall'Assemblea regionale non solo è possibile mutare la forma di governo, ma fare definitivamente uscire tale materia dal contenuto necessario dello Statuto speciale. Da ciò due considerazioni: *a*) la modifica della forma di governo è rimessa, in buona sostanza, alla semplice maggioranza di governo, facilmente (*melius*, naturalmente) superiore a quella assoluta dei componenti l'Assemblea parlamentare per quasi ineluttabile conseguenza del vigente sistema elettorale proporzionale, con correttivo maggioritario a favore della coalizione di liste collegate al Presidente eletto ⁽¹¹⁾; *b*) la forma di governo viene (potrebbe dirsi, geneticamente) segnata dal carattere della precarietà, della libera modificabilità secondo le esigenze, la volontà, l'opportunità della maggioranza (assoluta, è vero, ma facilmente coincidente con quella politica) di turno.

Molto probabilmente, per questa via la Regione tenta di riappropriarsi della materia *de qua*, diversamente rimessa alla potestà del legislatore costituzionale (dello Stato, quindi), a diffe-

(11) Per gli effetti fortemente maggioritari dell'attuale sistema elettorale regionale cfr. R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Riv. italiana di scienza politica*, 1995, p. 515 ss.; ID., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in AA.VV., *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, a cura di R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, Bologna, 2000, p. 18.

renza delle Regioni ordinarie titolari in via esclusiva della potestà di determinare la rispettiva forma di governo. Non viene meno, però, la conferma del possibile uso congiunturale ed opportunistico delle fonti costituzionali, non soltanto nella prassi dell'azione politica, ma addirittura mediante l'espressa previsione di istituti atti a rendere permanentemente malleabili le disposizioni fondamentali di sistema.

Se a tutto ciò può darsi una qualche pallida giustificazione appellandosi alla naturale mobilità della forma di governo della transizione disegnata dalla l. cost. n. 2 del 2001, lo stesso non può, ovviamente, valere per la forma di governo che dovrebbe risultare stabilizzata a seguito della riforma dello Statuto siciliano, atteso per quasi un sessantennio. L'art. 41-*bis*, infatti, lo si ritrova, tal quale e con sorpresa, nella bozza di Statuto approvata dalla competente commissione dell'Assemblea regionale siciliana il 17 marzo 2004. Come se non bastasse, l'art. 9, terzo comma, della bozza rinvia ad una speciale legge (ordinaria), approvata anch'essa a maggioranza assoluta, che stabilisce le modalità di elezione del Presidente, di nomina e di revoca degli assessori ed i rapporti tra Assemblea, Governo e Presidente⁽¹²⁾.

In contrasto con quanto espressamente previsto dall'art. 123 Cost. per le Regioni ordinarie, la materia della forma di governo viene, quindi, "de-costituzionalizzata", viene permanentemente degradata ad oggetto di potestà legislativa ordinaria, ancorché rafforzata dalla richiesta del *quorum* deliberativo pari ad almeno la maggioranza assoluta, e tuttavia insufficiente, vigente un sistema più o meno marcatamente maggioritario, ad assicurare efficacemente il coinvolgimento delle opposizioni.

La circostanza non può che coinvolgere considerazioni di sistema. L'esclusione della determinazione della forma di governo dall'oggetto necessario della potestà statutaria costituisce, infatti, un'autentica contraddizione in termini, tanto più che il processo avviene non a favore di una fonte ancora superiore (ad esempio, con una riserva di legge costituzionale) ma, sostan-

(12) In argomento F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, in *Nuove aut.*, 2004, p. 59 ss.

zialmente, del legislatore regionale ordinario, con un procedimento che, nei fatti, consente alla maggioranza politica di turno di intervenire autonomamente e senza speciali vincoli o controlli. Se, come qui si ritiene, si volessero condividere le interpretazioni della Costituzione secondo cui la distinzione tra forma di Stato e di governo abbia ormai valore sostanzialmente esemplificativo e didattico, trattandosi di due aspetti dell'unica forma ordinamentale dell'apparato di governo incidente contestualmente tanto sulla determinazione dell'indirizzo politico, quanto sul rapporto tra autorità e libertà, si converrebbe circa l'impossibilità di giustificare la scelta qui criticata dello Statuto siciliano⁽¹³⁾. Elezione popolare o parlamentare del Presidente, possibilità e forme di esercizio della responsabilità politica verso l'esecutivo, per rimanere ai casi più emblematici, sono esemplificativi della indissolubile connessione che unisce la determinazione della forma di governo, anche a livello regionale, con la concreta configurazione delle forme e dei limiti di democraticità del sistema. Se una Costituzione (nel caso che ci interessa, uno Statuto) non si occupa di ciò, di quali altri profili organizzativi davvero qualificanti si dovrebbe occupare? Se non nello Statuto, in quale atto si deve registrare la declinazione della tavola dei valori condivisi in regole organizzative?

Può forse sembrare catastrofismo eccessivo, ma quello di cui si discute suona come conferma del processo, del quale si registrano ricorrenti e sempre più inquietanti segnali, della più generale crisi del costituzionalismo, come dottrina della organizzazione dei limiti al potere pubblico⁽¹⁴⁾. La concezione con-

(13) Sulle inevitabili ed intime relazioni tra forma di Stato e di governo nell'esperienza regionale A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo su una discussa soluzione statutaria)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 693 ss., ora in, ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, Torino, 2004, p. 73 ss., spec. p. 89, e ID., *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo negli studi del diritto costituzionale)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 743 ss., ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, cit., p. 97 ss. In specifico riferimento alla bozza di Statuto siciliano in commento F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, cit., p. 55.

(14) In tema cfr. N. MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo*, in *Dizionario di politica*, di-

giunturale e strumentale della Costituzione, di cui si è già fatto cenno, la crescente insofferenza verso l'operato e la giurisprudenza (peraltro, sempre assai timida) della Corte costituzionale, il ricorrente appello alla sovranità popolare come unica fonte di legittimazione (e metro di legittimità) dell'azione politica, sono altrettanti sintomi della crisi del costituzionalismo la cui funzione essenziale viene in gran parte messa in discussione sin dalle radici, dopo due secoli di sofferto sviluppo e nel momento in cui sembrava compiersi l'evoluzione dallo stato di diritto a quello costituzionale⁽¹⁵⁾.

La Costituzione e gli Statuti non sono sovrastrutture a servizio dell'indirizzo politico di turno. Sono le forme ampiamente condivise e stabili, modellate sui valori fondativi di una comunità, entro le quali si deve muovere la dinamica politica ed esercitare l'autorità dell'apparato pubblico. La crisi della Costituzione giocata su questo terreno non costituisce sintomo di una fase di sviluppo, una transizione verso forme di garantismo più avanzato ed efficace, ma è puro segno di decadenza, una regressione verso modelli primitivi di organizzazione del potere nella quale le forme istituzionali non sono più il presidio delle libertà, ma fastidiosi limiti al volere della maggioranza politica di turno.

3. *I rapporti tra Presidente della Regione e l'Assemblea regionale siciliana tra presidenzialismo e parlamentarismo*

Oltre che precaria, la forma di governo impressa alle istituzioni di governo siciliano dalla bozza di Statuto ora in esame è anche ambigua, pericolosamente ambigua.

Preliminarmente va avvertito che per quanto concerne il riparto delle fonti di produzione in materia di forma di governo⁽¹⁶⁾, il sistema costituzionale registra una significativa diversità

retto da N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, 1983, p. 270 ss.

(15) In tema G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

(16) Sul sistema delle fonti di diritto regionale a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, doma-*

tra la Sicilia e quanto è oggi vigente per le Regioni ordinarie ai cui Statuti la Costituzione riserva espressamente la scelta della forma di governo (art. 123 e 122, u.c.), salvo, però, circoscrivere la potestà legislativa in tema di sistema elettorale alla sola forma concorrente (art. 122, comma 1) (e non mette certo conto ribadire in questa sede quanto sia determinante la scelta del sistema elettorale sulla qualificazione della forma di governo)⁽¹⁷⁾. Nel caso siciliano, invece, la potestà legislativa in materia elettorale spetta, storicamente, alla Regione stessa, sicché da questo punto di vista l'ente può disporre liberamente, salvi i consueti e comunque stringenti limiti cui è soggetta⁽¹⁸⁾; tuttavia, se ha la disponibilità della legge elettorale, paradossalmente, non c'è l'ha dello Statuto la cui approvazione è rimessa al Parlamento.

Sicuramente, se esercitasse davvero il potere di iniziativa, come la bozza in esame sembra testimoniare, la Regione siciliana potrebbe assicurarsi la coerenza delle due fonti principali per la determinazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo politico del proprio ordinamento.

La bozza di Statuto in esame, però, sembra muoversi più alla ricerca di ipotesi compromissorie tra sistemi diversi, se non incompatibili *tout court*, che di soluzioni chiare, ancorché innovative.

Opportunamente, infatti, opera (art. 9) una riserva di legge rinforzata per determinare le concrete modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e revoca degli assessori, le incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, così differenziando le norme elet-

ni, Torino, 2001, e AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. RUGGERI, G. SILVESTRI, Milano, 2001; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V, procedimento legislativo e teoria delle fonti*, in *Rass. parl.*, 2004, p. 133 ss., ora in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, Torino, 2004, p. 199 ss.

(17) In tema G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 ss.

(18) Sugli specifici limiti della potestà normativa della Regione siciliana dopo le riforme del 2001 v. A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del titolo V e le prospettive della specialità*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino 2003, p. 367 ss.

torali regionali dalla ordinaria legislazione, richiedendo anche un *quorum* deliberativo superiore a quello ordinario, ancorché, come sopra già ripetutamente accennato, assai facilmente coincidente con la maggioranza di sostegno dell'esecutivo. Ma la legge di cui si discute dovrebbe determinare anche i “*rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione*”. Sarebbe, quindi, una vera e propria legge di completamente dello Statuto ma in uno dei punti (*melius*, in una serie di punti) tra i più qualificativi dell'assetto organizzativo dell'apparato istituzionale.

Forse, sommando questa considerazione a quelle argomentate nel paragrafo precedente, è lecito pensare ad una sorta di ulteriore tentativo del legislatore statutario siciliano di riappropriarsi della competenza sulla propria forma di governo, diversamente rimessa per intero alla potestà normativa parlamentare, perché contenuto necessario dello Statuto. Ma, si sa, le strade lastricate con le migliori intenzioni spesso portano all'inferno: resta, infatti, l'opera di de-costituzionalizzazione della forma di governo, da materia necessaria ed essenziale, costituzionale appunto, dello Statuto d'autonomia a strumento nella disponibilità della maggioranza politica di turno, che non può trovare giustificazione teorica. Valgono le considerazioni sopra espresse in ordine alla funzione garantista ontologicamente assegnata ai testi costituzionali.

Oltre a quanto appena segnalato, l'impianto generale della proposta di Statuto in tema di forma di governo non legittima certo facili ottimismo quanto alla possibilità di vedere sistemi strutturati su un unico modello ordinamentale e, soprattutto, su una chiara logica di rapporti istituzionali e politici. Se possibile, infatti, la proposta di Statuto siciliano riesce a mischiare elementi presidenziali e parlamentari in un nodo ancor più inestricabile di quello realizzato dalla riforma del 1999 per le Regioni ordinarie. Già in quelle si coniugavano, contraddittoriamente, elementi di presidenzialismo, nel sistema di elezione del Capo del Governo, di scelta degli assessori e di scioglimento del Consiglio regionale per dimissione dell'esecutivo, con altri chiaramente parlamentari, consistenti nella possibilità dell'or-

gano consigliare di sfiduciare l'organo di governo e, comunque, di provocare la fine della legislatura regionale mediante dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio. Tutto ciò ha dato vita ad una forma di governo bicefala, ambigua, comunque poco funzionale⁽¹⁹⁾ i cui caratteri ibridi sono stati accresciuti in alcuni recenti Statuti che, in questa parte, hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità⁽²⁰⁾. Questo giudizio è da ascrivere non a malcelato amore per la semplicità delle forme o, peggio, a nostalgia verso modelli collaudati e schematici di organizzazione del potere, ma alla considerazione che la soluzione prescelta non riesce a coniugare i pregi dei due sistemi. Semmai, valorizza i difetti di entrambi. I cittadini, infatti, scelgono un programma politico, incarnato dal Presidente eletto, ma questi resta politicamente responsabile

(19) A proposito della forma di governo regionale dopo le riforme del 1999 e del 2001, cfr. A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 78 ss., soprattutto p. 106 ss.; S. GAMBINO, D. LOPRIENO, *Statuti e forma di governo della Regione. L'esperienza italiana e la prospettiva comparata*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, Milano, 2004, p. 160, enunciano la necessità che i nuovi Statuti realizzino la "necessaria armonizzazione della filosofia sottostante al maggioritarismo di composizione con quella del maggioritarismo di funzionamento, per una possibile schizofrenia tra i tratti presidenzialistici indotti dall'elezione diretta (o comunque dal rafforzamento dell'esecutivo regionale) ed il perpetuarsi di una logica proporzionalistica a livello di gruppi consiliari".

(20) Il riferimento è alle sentenze della Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004, sulle quali v. S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e Statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli Statuti regionali*, M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, e ID., *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it; A. ANZON, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"* e R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, in www.federalismi.it; R. NOBILE, *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali*, in www.lexitalia.it.

verso il Consiglio; quest'ultimo, nell'impossibilità (almeno nei casi ordinari) di provocare la sostituzione del Presidente o della Giunta (l'ipotesi dell'autoscioglimento rimane un'autentica *extrema ratio* valendo, nei fatti, come una sorta di suicidio politico per chi la attua) è tuttavia in grado di condizionarne l'azione sia con la disponibilità del bilancio (com'è tradizione) sia, e forse soprattutto, con l'esercizio della potestà legislativa direttamente attuativa del programma politico della compagine di governo. Pertanto, uno dei principali pregi del presidenzialismo, di consentire al corpo elettorale di determinare, mediante la scelta del responsabile dell'esecutivo, l'indirizzo politico da perseguire, resta soffocato dalla specificità dei sistemi parlamentari nei quali è l'organo legislativo a determinare l'indirizzo politico concretamente perseguito. Gli elettori scelgono, ma è il Consiglio a decidere (almeno a co-decidere, in gran parte), con buona pace della leggibilità democratica dell'azione di governo⁽²¹⁾.

Ebbene, nel caso della Regione siciliana, la bozza di proposta di Statuto prevede un rapporto di governo ancora più ambiguo e contraddittorio. Vero è, infatti, che almeno in prima applicazione il Presidente verrebbe eletto a suffragio universale diretto dai cittadini (art. 9, primo comma), ma vi sono norme che istituzionalizzano una forte condivisione del potere di indirizzo politico con l'Assemblea. Coerentemente con la forma di governo presidenziale, infatti, lo Statuto si limita a prescrivere che il Presidente *presenta* all'Assemblea regionale il programma di governo e *comunica* la composizione della Giunta regionale (art. 7, terzo comma). Presentazione delle linee di governo e comunicazione dei componenti della Giunta, quindi, in ossequio non soltanto ad una elementare norma di galateo istituzionale, ma per rendere partecipe l'organo legislativo delle linee politiche prefissate e delle personalità chiamate ad inverarle.

(21) Sulle ricadute della riforma elettorale regionale nel sistema delle relazioni costituzionali, v. G. PITRUZZELLA, *L'elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. FERRARA, Milano, 2001, p. 13 ss.

D'altronde, se il programma ha già ottenuto la sanzione del corpo elettorale che ha eletto direttamente il Presidente, non si vede quale ragione possa residuare perché il ruolo dell'Assemblea debba essere diverso da quello di colui al quale vengono rese note le linee di azione futura perché possa, in base a quelle, esercitare le proprie funzioni legislative e politiche⁽²²⁾.

Non trovano coerente giustificazione, pertanto, altre norme che si rinvengono nel corpo della proposta di Statuto in esame. Basti pensare al successivo quarto comma del medesimo articolo, secondo il quale il Governo regionale presenta all'Assemblea i programmi di attività distinti per campi di intervento o per rami di amministrazione, verifiche del loro stato e rapporti sulla sua attività, nonché un rapporto annuale relativo alla programmazione economica. Gli interrogativi non sorgono tanto in riferimento a quest'onere di puntuale *report* sui singoli settori di attività politico-amministrativa della Giunta (perché l'Assemblea, priva del potere di sanzione politica sull'operato del singolo assessore responsabile di ciascun ramo dell'amministrazione regionale⁽²³⁾, è sostanzialmente impotente) quanto alla previsione del potere-dovere dell'organo parlamentare di esaminarli. Non si comprende bene, infatti, in cosa debba concretarsi questa attività di *esame* dei programmi e delle verifiche fornite dal Governo regionale, se in una mera presa d'atto, come tale ininfluyente e politicamente irrilevante, o in una vera e propria potestà di dibattito e valutazioni politiche, dotate di valore di indirizzo cogente (perlomeno sul piano politico).

D'altronde, ancora più contraddittoriamente suona il disposto degli articoli della proposta di Statuto secondo i quali

(22) Fortemente critico in riferimento al mancato voto di una mozione di fiducia all'atto della presentazione all'ARS della Giunta di Governo Cuffaro, primo Presidente della Regione siciliana eletto direttamente dal popolo, A. RUGGERI, *La forma di governo "sregolata" e la fiducia "dimezzata" del Presidente siciliano*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, V, cit., p. 473 ss.

(23) A norma dell'art. 9, ultimo comma, della bozza di Statuto, gli Assessori sono preposti, con apposito atto, ai singoli rami dell'amministrazione, sicché non possono esistere Assessori "senza portafogli", ossia con mandato solo politico.

l'Assemblea regionale esercita la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività di governo (art. 10-*bis*) e il Presidente della Regione è il Capo del Governo regionale ed in tale veste dirige la politica generale del Governo e *ne risponde di fronte all'Assemblea* (art. 20, primo comma).

Cosa può significare, infatti, che il Parlamento regionale esercita la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività di governo? Rinviando a breve l'esame della funzione (più complessa) dell'attività di indirizzo, per quella di controllo è possibile trovare agevolmente una giustificazione coerente con il sistema misto (presidenziale nella genesi, parlamentare nella eventuale conclusione traumatica) che segna la forma di governo regionale della transizione: se l'Assemblea regionale ha il potere di sfiduciare il Presidente e la sua Giunta, è anche naturale che abbia il controllo (politico) sugli atti di quegli organi. La sanzione della sfiducia può giungere solo a seguito di un'attività di controllo sulla coerenza dell'attività di governo in riferimento al programma presentato all'Assemblea all'inizio della legislatura e successivamente aggiornato grazie ai vari rapporti periodici che la Giunta deve fornire⁽²⁴⁾ ed ai consueti poteri di controllo ed indirizzo parlamentare sull'attività del Governo. In questa logica si pone anche l'articolo 20, nella parte in cui chiama il Presidente della Giunta a rispondere dinanzi all'Assemblea regionale siciliana dell'attività di direzione politica generale del Governo.

Pertanto, il sistema ricostruito dai vari frammenti normativi presi in esame potrebbe essere ricondotto al modello secondo cui l'Assemblea regionale, eletta contestualmente al Presidente, esercita il controllo sulla coerenza tra l'azione politico-amministrativa del Governo regionale ed il programma approvato dal corpo elettorale all'atto dell'elezione e successivamente portato a conoscenza dell'organo parlamentare, anche nelle sue successive, inevitabili evoluzioni. L'Assemblea opererebbe come una sorta di fiduciario, di depositario mobile della volontà del corpo elettorale al quale può comunque rimettere la paro-

(24) Proprio ai sensi dell'art. 7, quarto comma.

la ultima in caso di accertata incoerenza tra l'indirizzo politico affermato e quello concretamente perseguito.

La questione muta, però, e di molto, considerando anche il potere di indirizzo che la bozza di Statuto riserva in via ordinaria ed istituzionale all'Assemblea regionale ⁽²⁵⁾. L'intervento del Parlamento siciliano, infatti, si manifesta non solo sotto forma di controllo politico, ma in un continuo condizionamento della condotta del Governo, in un vero e proprio *indirizzo* politico come afferma esplicitamente la stessa bozza di Statuto ⁽²⁶⁾, ancorché su di un programma che non è stato concordato. Non è un dettaglio da poco, perché viene mantenuto l'elemento più caratterizzante della forma di governo parlamentare, la condivisione del potere di indirizzo politico tra l'organo parlamentare e l'esecutivo durante lo svolgimento del mandato di legislatura.

Qual è il risultato del disegno statutario abbozzato nella proposta presa in esame, dunque? Si tratta di un modello strutturato sulla forma presidenziale o su quella parlamentare? Pare che si debba inclinare per la seconda, poiché il momento forte dell'elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale viene privato delle principali conseguenze che l'istituto normalmente porta con sé, ossia l'attribuzione all'esecutivo dell'attività di indirizzo politico, seppur, com'è ovvio, sotto il controllo parlamentare. La genesi, ma solo la genesi dell'esecutivo è di marca presidenziale, ma la vita politica della Regione resterebbe affidata alla diarchia Governo-Parlamento con quest'ultimo che manterrebbe gli strumenti costituzionali propri perché si possa parlare di condivisione dell'indirizzo politico. Pur mancando un atto genetico del rapporto fiduciario nel momento dell'insediamento della Giunta di Governo, le successive fasi della vita dell'esecutivo verrebbero sempre più segnate dalla condivisione dell'indirizzo da parte dell'Assemblea legislativa.

Nel sistema proposto per la Regione siciliana vi sono differenze importanti rispetto alla dinamica del sistema parlamentare

(25) Art.10-*bis*.

(26) Art.10-*bis*.

conosciuta nell'esperienza statale, ed anche in quella regionale anteriore alle riforme del Titolo V e, secondo quanto appare ad una prima lettura, nel senso della inefficienza del sistema istituzionale. La forma di governo parlamentare, per così dire, tradizionale, sia nella versione a tendenza assembleare, storicamente propria delle Regioni ordinarie, che in quella a tendenza equilibratrice, caratteristica fino al 2001 delle Regioni a Statuto speciale, infatti, trovava un punto di equilibrio e di funzionalità nella possibilità che i contrasti tra esecutivo e Consiglio, tra mandante e fiduciario, trovassero una composizione nella crisi e nella successiva composizione di quella. Il costo era certamente alto, in termini di continuità, e quindi di efficacia dell'azione di governo, ma consentiva al sistema di andare comunque avanti e di dar sfogo per via formale agli inevitabili contrasti prodotti dalla frammentazione partitica, ed infra-partitica, e dalle naturali vicende dei rapporti politici.

Il sistema proposto, nonché quello attualmente vigente nella Regione siciliana, ma anche in quelle ordinarie, senza dare al tema della governabilità, come piaceva dire una volta, il contributo che ci sarebbe aspettato da un sistema di elezione diretta del capo dell'esecutivo, ha eliminato anche il meccanismo di ricomposizione degli equilibri che il sistema delle crisi di governo rendevano possibile. La condivisione del potere di indirizzo politico tra Governo e Consiglio, oltre al naturale mantenimento della funzione legislativa ed alla competenza in materia di bilancio, nonché altre specifiche attribuzioni come, ad esempio, le nomine in aziende ed enti pubblici, offrono occasioni continue di conflitto tra i due attori istituzionali ⁽²⁷⁾. Manca, però, la concreta possibilità di aprire crisi di governo, se non a costo dello scioglimento del Consiglio che, sul piano effettuale, equivarrebbe ad un suicidio politico per la coalizione di maggioranza e ad un rischioso azzardo elettorale per buona parte dei consiglieri.

In sintesi, non mancano le occasioni per i contrasti, anche

(27) In argomento cfr. E. ENDRICI, *Le nomine tra Giunta e Consiglio*, in questa *Rivista*, 2001, p. 129 ss.

forti e permanenti, ma non vi sono più le condizioni per disinnescarli attraverso il fisiologico processo di ricomposizione del rapporto fiduciario. Ne consegue lo stallo istituzionale, con un Governo regionale che sulla carta può contare su una maggioranza consiliare, anche larga, ma che nei fatti trova spesso proprio nei gruppi della propria coalizione il freno più forte all'azione politico-amministrativa. Se a queste considerazioni sommiamo la mancanza di strumenti di indirizzo, o anche solo di condizionamento, dell'esecutivo regionale sui lavori assembleari (ad esempio, con la possibilità di intervenire efficacemente in sede di programmazione dei lavori parlamentari e di fissazione dell'ordine dei lavori) ci si avvede come il debole presidenzialismo previsto possa migliorare assai poco l'efficienza della governabilità delle Regioni italiane e di quella siciliana in particolare.

La situazione che la bozza di Statuto prefigura è, peraltro, quella già oggi vigente in Sicilia in cui l'elezione diretta del Presidente, avvenuta per la prima volta nel 2001, si è innestata su uno Statuto tutto ispirato alla primazia parlamentare. Le cronache politiche siciliane di questi anni, al pari di quelle di molte altre Regioni, suonano conferma empirica dei difetti di un progetto istituzionale destinato inevitabilmente ad incepparsi ⁽²⁸⁾.

I governi dureranno pure tutta la legislatura, ma a costo di continue e defatiganti mediazioni o della ingovernabilità e della paralisi.

Ancora ubriachi di giuspositivismo e volontarismo, i nostri legislatori dimenticano spesso che "le leggi, nel loro più ampio significato, sono i rapporti necessari derivanti dalla natura delle cose" ⁽²⁹⁾. Così come avvenne per la riforma dei sistemi elettorali di Camera e Senato nel 1993, tentano sovente di portare a sintesi logiche contrastanti e, per questa via, riescono soltanto a

(28) Sulla forma di governo delle Regioni a seguito delle riforme del 1999 cfr. C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi, M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 71 ss. e AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, *La nuova forma di governo delle Regioni*, a cura di M. CARLI, Torino, 2001.

(29) Il riferimento, ovviamente, è a C. MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, tr. it. a cura di S. COTTA, *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1996, p. 55.

riprodurre i difetti dei sistemi che, invece, volevano far sposare felicemente, ma, per l'appunto, contro la natura di ciascuno di essi.

4. *Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale*

La bozza in esame offre conferma di un ulteriore fenomeno già da tempo avvertito ⁽³⁰⁾ di progressiva crisi dei Parlamenti quali luoghi istituzionali privilegiati di composizione della complessità sociale, perlomeno sotto il profilo della produzione normativa. È un processo nazionale, anzi probabilmente mondiale, che comporta perdite rilevanti di quote di democrazia del sistema nel suo complesso, almeno avuto riferimento alle tradizionali categorie della democrazia rappresentativa. Si pensi, per restare all'esperienza costituzionale italiana, alle forze centrifughe che portano fette rilevanti di normazione al di fuori del campo di azione del Parlamento: decretazione d'urgenza, normazione delegata (previe deleghe amplissime conferite al Governo), potestà normative delle autorità indipendenti su settori fondamentali della vita economica, fonti provenienti da ordinamenti giuridici internazionali e sovranazionali, sono i primi e più evidenti esempi che si possono portare.

L'Assemblea regionale siciliana, ancorché non sia certamente sottoposta alle tensioni della globalizzazione in misura paragonabile al Parlamento nazionale, registra egualmente una sensibile spoliatura delle proprie competenze normative e la proposta di riforma statutaria in esame ne suona conferma ⁽³¹⁾.

(30) In tema G. FILIPPETTA, *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 4103 ss.

(31) Sul riparto delle competenze normative tra Giunta e Consiglio regionale a seguito della riforma del 1999, v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 639 ss.; B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., p. 107 ss.; L. D'ANDREA, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 217 ss.; U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, *ibidem*, p. 155 ss.; G.

L'art. 12-*bis* introduce nell'ordinamento regionale nuove fattispecie di regolamenti e, più in generale, offre le condizioni per un sensibile ampliamento della potestà normativa secondaria della Giunta: non solo regolamenti di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali, ma anche di integrazione e di delegificazione secondo il collaudato schema dell'art. 17, secondo comma, l. n. 400 del 1988, trasfuso nell'ultimo comma dell'art. 12-*bis* della bozza di Statuto. I regolamenti di cui si discute avrebbero anche potestà in materia di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione, seppur secondo le disposizioni di principio dettate dalla legge, nonché di disciplinare i procedimenti amministrativi, materia quest'ultima che, com'è noto, è stata in gran parte assunta a livello statale (ma anche regionale⁽³²⁾) dalla l. n. 241 del 1990, da subito riconosciuta espressiva di principi generali dell'ordinamento⁽³³⁾.

Ma sin qui, ci si trova, tutto sommato, ancora nell'alveo del riconoscimento della tradizionale potestà normativa secondaria al governo.

Di autentica novità, invece, deve parlarsi in riferimento all'art. 12-*ter* della bozza di Statuto il quale, ai fini dell'attuazione del diritto comunitario, prevede la possibilità

GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa Rivista, 2001, p. 1123 ss.; A. RUGGERI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione: la potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 7-8/2001, ora in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, V, cit., p. 335 ss.; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 137 ss.; G. GUZZETTA, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 417 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, p. 297 ss.; O. ZANASI, *I regolamenti regionali dalla l. cost. n. 1 del 1999 alla l. cost. n. 3 del 2001*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 779 ss.; specificamente per le Regioni a Statuto speciale v. F. TERESI, *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 187 ss. e A. RUGGERI, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, VII, 1, cit., p. 303 ss.

(32) In Sicilia è la l.r. 30 aprile 1991, n. 10.

(33) V., ad esempio, Corte cost., n. 465 del 1991; v., altresì, Cons. Stato, Sez. V, n. 132 e 277 del 1996.

per il Governo regionale di essere delegato con legge, per materie determinate e con l'indicazione dei termini di tempo non superiori a sei mesi, e dei principi e criteri direttivi, per adottare decreti con valore di legge regionale, previo parere vincolante della competente commissione legislativa dell'Assemblea, composta secondo le procedure regolamentari che disciplinano la sede redigente⁽³⁴⁾.

A prescindere dalla considerazione che non si capisce perché l'istituto della delega normativa dovrebbe essere possibile solo in questa e non anche in altre materie, soprattutto se di potestà normativa regionale piena, si tratterebbe, comunque, di una delega assai particolare. Fermi i limiti contenutistici, infatti, di tempo (prefissati nella misura massima addirittura dallo Statuto), di materia e di principi e criteri direttivi, sarebbe previsto l'intervento necessario della commissione legislativa dell'ARS per l'espressione di un parere, per la prima volta istituzionalmente vincolante nei confronti del Governo regionale. Dal meccanismo di delegazione, in realtà, non sarebbe neppure del tutto escluso il Governo statale il quale potrebbe sempre impu-

(34) In argomento v. L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 639 ss.; A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 173 ss.; M. MIDIRI, *L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale*, *ibidem*, p. 235 ss.; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa Rivista, 2002, p. 29 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, a cura di S. MANCINI, Milano, 2002, p. 133 ss.; ID., *Le Regioni e l'Europa*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 373 ss.; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., p. 161 ss.; ID., *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, p. 935 ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 729 ss.; A. LOIODICE, *Norme interposte di rilevanza internazionale*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, cit., p. 277 ss.; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, *ibidem*, p. 293 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2003, p. 555 ss.

gnare dinanzi alla Corte costituzionale i decreti di cui si parla mediante ricorso del Commissario dello Stato, secondo il combinato disposto degli artt. 25 e 27 della bozza di Statuto.

Quindi, l'esercizio di questa delega legislativa atipica si svolgerebbe sotto l'occhio dell'esecutivo nazionale, pronto ad intervenire in caso di "eccessi" di autonomia nell'esercizio della potestà, salvo il generale potere di sostituzione agli organi regionali in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria ai sensi dell'art. 120 Cost.

L'esperienza maturata dei rapporti tra autonomia normativa regionale e Governo statale lascia supporre, maliziosamente certo, che quest'ultimo non si asterebbe dal condizionare anche il contenuto dei decreti delegati in parola ⁽³⁵⁾. Ben poco gioco avrebbe in questo contesto il preteso ruolo arbitrale e l'autonomia del Commissario dello Stato, le cui modalità di nomina, adesso "d'intesa" tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Regione, assai difficilmente sarebbero sufficienti a mutarne i rapporti di sostanziale dipendenza funzionale dal Governo nazionale ⁽³⁶⁾.

La bozza di Statuto segnala altri sintomi di un complessivo indebolimento del ruolo dell'Assemblea, quale luogo di rappresentanza della comunità regionale. L'attenzione non va posta tanto sull'ultimo comma dell'art. 12, il quale rinvia al regolamento dell'Assemblea regionale per la disciplina delle modalità di consultazione, in sede di commissione, delle rappresentanze degli interessi professionali, delle categorie sociali interessate, degli organi tecnici regionali, delle autonomie funzionali, delle Università e degli organismi rappresentativi degli interessi dif-

(35) D'altronde, è ben difficile contemperare le esigenze dell'autonomia regionale con quelle della responsabilità internazionale e dell'unità dello Stato oltre i limiti designati dall'art. 9 della l. n. 86 del 1989 sulla quale v. A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge "La Pergola" e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 711 ss., ora in ID. "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 1992, p. 209 ss.

(36) Cfr. A. SAIITA, *Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 43 ss.

fusi. Si tratta della razionalizzazione di quanto già affermatosi, sulla scia, peraltro, dell'ormai consolidata esperienza parlamentare, della tendenza all'apertura dei Parlamenti, mediante udienze conoscitive e audizioni varie, a vari soggetti istituzionali e sociali.

Più interessante, invece, è il modo in cui lo Statuto recepisce (art. 16-*bis*) la previsione, espressa all'ultimo comma dell'art. 123 Cost. ⁽³⁷⁾, di istituire un Consiglio delle autonomie locali, quale "*organo rappresentativo delle autonomie locali*" con funzioni consultive e di cooperazione nei confronti della Regione. Tale Consiglio, la cui composizione sarebbe rinviata alla legge regionale, dovrebbe esprimere pareri, il cui valore non è specificato, sugli atti normativi concernenti la ripartizione di competenze tra la Regione e gli enti locali, sui documenti regionali di programmazione economica e finanziaria e su quant'altro stabilito dalla legge regionale. Come si vede, si tratta di una previsione allo stato piuttosto indeterminata se non confusa. Non si capisce, infatti, in cosa concretamente potrebbe consistere l'attività di *cooperazione* nei confronti della Regione e a cosa ci si intende riferire affermando la necessità che la composizione del Consiglio garantisca la "*rappresentanza dei diversi livelli istituzionali*" ⁽³⁸⁾. Tuttavia, la previsione statutaria, pur nella sua imprecisione, è già assai corposa quanto a disegno delle competenze del nuovo organo, peraltro suscettibili di ulteriori precisazioni ed ampliamenti ad opera della legge istitutiva, anche avuto riguardo all'efficacia delle sue funzioni. La previsione statutaria, infatti, assegna al nuovo Consiglio una competenza di tutto rispetto e politicamente rilevante già solo facendo ri-

(37) Sul quale v. M. CONSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in questa *Rivista*, 2001, p. 217 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo razionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, *ibidem*, p. 1057; A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., p. 96 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 989 ss.

(38) Probabilmente, ma l'espressione usata nel testo di bozza dello Statuto è impropria, ci si riferisce agli esecutivi (Sindaci e Giunte) ed agli organi collegiali maggiori (i Consigli).

ferimento alla ripartizione delle competenze tra Regione ed enti locali e ai documenti di programmazione politico-finanziaria⁽³⁹⁾. Se poi si ammettesse la possibilità di attribuire ai pareri del Consiglio valore non soltanto obbligatorio ma vincolante (anche solo parzialmente), riuscendo a superare i non pochi dubbi di costituzionalità che deriverebbero dall'incisione delle competenze che in tal modo la legge istitutiva arrecherebbe all'Assemblea regionale, il quadro della forma di governo regionale, ma anche di quella "*di Regione*" (*id est*, di Stato a livello regionale), muterebbe profondamente. Si tratterebbe, di fatto, della nascita di una sorta di bicameralismo imperfetto anche a livello regionale, giacché il Consiglio regionale della autonomie costituirebbe la seconda camera rappresentativa (degli enti locali: v. l'art. 16-*bis*, primo comma) nell'ordinamento regionale, competente ad intervenire su numerosi ed importanti atti normativi regionali.

Da quanto appena osservato due conferme: la prima, che gli enti locali si affermano sempre più, soprattutto dopo le riforme elettorali ed amministrative dei primi anni '90 del secolo scorso, come primi enti esponenti degli interessi e dei diritti di cittadinanza diffusi sul territorio, nonché del livello istituzionale di governo della società più ricco di concreta esperienza e legittimazione sociale e democratica, naturalmente candidati a forme sempre più incisive di partecipazione ai processi decisionali dei livelli ordinamentali superiori; la seconda, speculare a questa, che l'assemblea parlamentare stenta, anche a livello regionale, a rappresentare con completezza tutti gli interessi presenti sul territorio e da ciò nasce la ricerca di nuove forme di rappresentanza, in questo caso territoriale, di interessi meritevoli di ascolto e tutela. In sintesi, è ribadita la crisi del Parlamento quale luogo di mediazione e composizione della complessità.

Ma, dalla previsione del Consiglio delle autonomie locali, e senza voler assegnare a quest'organo, magari destinato a rima-

(39) Peralto, non è chiaro se si tratti solo del rapporto annuale di programmazione economica e finanziaria di cui all'ultimo comma dell'art. 7, o anche, come sembrerebbe più corretto, della legge di bilancio e degli allegati finanziari alla manovra annuale.

nere lettera morta, un ruolo superiore a quello che traspare dalla norma statutaria in esame, esce confermata la crisi delle Regioni che la lunga stagione riformista non riesce a dissimulare. Queste rischiano di non superare le contraddizioni della loro genesi, di restare prive di un'autentica legittimazione sostanziale assicurata dalla natura e dalla dimensione degli interessi alla cui cura sono preposte, a differenza dei Comuni che, invece, hanno assunto un ruolo crescente del quale la novella degli artt. 114 e 118 Cost., e prima le leggi Bassanini, sono state le migliori epifanie sul piano costituzionale. È ormai chiaramente abbandonata l'originaria idea di regionalismo coltivata dai costituenti, di enti autonomi, nei quali l'organo rappresentativo collegiale doveva essere il motore politico ed istituzionale, dotato per questo di un'amministrazione leggerissima, anello di congiunzione tra i principi della legislazione statale di settore e l'attuazione amministrativa affidata *normalmente* ai Comuni, come recitava l'originario art. 118 Cost. Vano, in questa direzione, il tentativo compiuto con le richiamate leggi nn. 59 e 127 del 1997 e la riforma del Titolo V del 2001.

Troppa storia è trascorsa. Troppi interessi, troppe strutture e connessi interessi si sono radicati sull'esperienza regionale, maturata ereditando molti degli errori compiuti nei prototipi delle autonomie speciali, perché si possa realisticamente pensare di recuperarne l'originaria idea. Ecco perché probabilmente la Regione siciliana, consapevole del rischio di autoreferenzialità, guarda verso gli altri enti locali (e segnatamente, i Comuni, ritenuta fallimentare l'esperienza delle Province, povere di servizi da erogare sul territorio ed incapaci di svolgere appieno le funzioni di indirizzo e coordinamento che la legge assegnerebbe loro⁽⁴⁰⁾) per trovare interlocutori istituzionali credibili e ricchi di legittimazione democratica.

Il microcosmo dell'esperienza costituzionale siciliana, pertanto, da questa visuale di analisi offre un'ulteriore conferma della inadeguatezza dell'originario modello parlamentare di rappresentanza e composizione degli interessi. La ricerca di una

(40) In Sicilia l.r. 6 marzo 1986, n. 9.

dialettica istituzionale con gli enti locali può costituire, sia al livello regionale che in quello nazionale, un modo per colmare il *deficit* di rappresentanza che gli organi assembleari ormai avvertono sempre più. Altro giudizio, ovviamente, potrà essere dato ai meccanismi attraverso i quali, in concreto, dovrà avvenire il confronto tra i vari livelli di governo degli interessi della società.

5. *Trasformazioni strutturali e funzionali dell'ARS in un'ambigua cornice ordinamentale*

Prigioniera del passato, del mito dell'autonomia "specialissima", l'Assemblea siciliana non riesce a proporre nella bozza di Statuto soluzioni ad alcune storiche incongruenze di ingegneria costituzionale che, peraltro, si sono dimostrate del tutto fallimentari alla prova dei fatti. Il riferimento è alle funzioni assegnate al Presidente della Regione di rappresentante nell'Isola del Governo dello Stato e di partecipazione al Consiglio dei Ministri ⁽⁴¹⁾. Entrambe sono frutto di una malintesa ed incerta idea di proto-federalismo coltivata nell'originario Statuto, comprensibile per le peculiari situazioni storiche e normative in cui l'atto fu redatto, ma del tutto ingiustificabili alla luce della successiva Costituzione repubblicana, nonché dell'esperienza concretamente maturata e della consapevolezza acquisita sui vari modelli di federalismo.

A norma dell'art. 20, il Presidente rappresenta nella Regione il Governo dello Stato. Rispetto alla originaria previsione è venuta meno soltanto la espressa possibilità per il Governo di in-

(41) Per quest'ultimo istituto v., nella letteratura più recente, L. MAZZAROLLI, *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei Ministri*, in *Le Regioni*, 2000, p. 579 ss., oltre a F. TERESI, *La forma di governo regionale nella bozza di proposta di revisione dello Statuto siciliano*, cit., p. 65 ss., il quale non a caso richiama C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 913, nt. 2 ed E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, p. 74, che consideravano tale potere tacitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, incompatibile con la norma in parola.

viare temporaneamente propri commissari per la esplicazione di singole funzioni statali, come si esprime l'art. 21 dello Statuto vigente. La questione non è, ovviamente, se, con il nuovo testo statutario, il Governo statale non possa egualmente inviare propri rappresentanti straordinari per le materie di propria competenza. Il problema istituzionale più grave è l'interpretazione della norma che affida ad un soggetto politico, il Presidente della Regione, portatore di un proprio autonomo indirizzo politico, il compito di rappresentare il Governo statale, ossia un organo politico diverso, soggetto esponenziale di un indirizzo eterogeneo e supportato da una diversa fonte di legittimazione democratica.

L'incertezza è, dunque, se esistano ed, in caso affermativo, dove riposano canali di collegamento fiduciario tra Governo statale e Presidente della Regione siciliana. La norma statutaria, nella forma vigente ed in quella proposta con la bozza in esame, parla di rappresentanza e ciò rinvia inevitabilmente ad una qualche forma di rapporto fiduciario tra rappresentato (il Governo statale) e rappresentante (il Presidente regionale)⁽⁴²⁾, ma ciò urta contro l'evidenza delle cose: non è certo il caso di parlare di mandato fiduciario sul piano soggettivo, trattandosi di un rapporto precostituito secondo previsione normativa, fisso e non modificabile nei soggetti che ne sono coinvolti; ma ancor meno può esserlo su quello politico, essendo entrambi organi squisitamente di indirizzo, dotati di diverse ed eterogenee fonti di legittimazione (Parlamento statale o Assemblea regionale, ovvero corpo elettorale nazionale e regionale) e con forme del tutto diverse di responsabilità politica. Sfugge come sia possibile sul piano della razionalità del sistema che due organi di governo, espressi magari da maggioranza antitetiche, siano "rappresentanti" l'uno dall'altro. Lo Statuto (vigente e la bozza del nuovo) lascia del tutto oscuri, anzi incomprensibili, i percorsi attraverso i quali si concreta la rappresentanza di cui si discorre,

(42) L'Alta Corte per la Regione siciliana parlava espressamente di "caratteristica politica della fiducia dello Stato negli organi della Regione, sì che con il mezzo giuridico della dipendenza di uno stesso organo da più enti lo Stato vive nella Regione siciliana impersonato dagli stessi organi regionali" (sentenza 20 marzo-13 aprile 1951).

sia nel momento genetico e contenutistico che in quello funzionale.

Invero, al di là della previsione statutaria, il rapporto di rappresentanza prefigurato astrattamente dalla norma non si è concretato nella vita delle istituzioni, probabilmente perché, come si è ricordato sopra, le norme sono la conseguenza della natura delle cose e non l'inverso, ossia le norme, soprattutto se irrazionali, non riescono a forgiare la realtà a proprio piacimento. D'altronde, è rimasto oscuro, per tutti gli anni di esperienza regionale siciliana, il contenuto materiale di questo ipotizzato rapporto, ossia le sfere relazionali e le concrete funzioni con le quali la rappresentanza del Governo nazionale ad opera del Presidente della Regione siciliana prenderebbe corpo. Escluso, come si è visto per evidenti ed insuperabili aporie logiche, il piano politico, restano soltanto occasioni formali, se non protocolari, in cui il Capo del Governo regionale assume le vesti di rappresentante del Governo statale. Si tratta, quindi, di fattispecie povere di riflessi contenutistici, incapaci di caratterizzare il rapporto tra Stato e Regione siciliana.

Considerazioni in gran parte analoghe si possono fare anche a proposito della partecipazione al Consiglio dei Ministri, con rango di Ministro e voto deliberativo, del Presidente della Regione, nelle materie che interessano la Regione, disposta all'ultimo comma dell'art. 20 dello Statuto, in analogia con la previsione dell'art. 21 dello Statuto vigente. Le perplessità sono note, si potrebbero definire storiche⁽⁴³⁾, perché la presenza in Consiglio dei Ministri di una personalità politica eterogenea, quanto a rappresentatività e fonte di legittimazione, è un'autentica incongruenza istituzionale che, non a caso, ha avuto poca, e poco significativa, attuazione pratica, anche grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che l'ha circoscritta ai casi in cui è in discussione un interesse differenziato e pecu-

(43) In argomento cfr. G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei ministri*, in *Dir. pubbl. reg. sic.*, 1954, p. 11; F. CUOCOLO, *Il Governo nel recente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 273; G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Milano, 1965, p. 81 ss.

liare della Regione (⁴⁴). La presenza di una personalità estranea all'accordo politico che lega il Governo statale alla sua maggioranza, infatti, non può essere riportata ad unità nel circuito della responsabilità politica del Governo e del Presidente del Consiglio a norma dell'art. 95 Cost. nei confronti del Parlamento (e lo sarebbe ancor meno in caso di presidenzialismo o premierato).

L'ingenuità delle previsioni statuarie era figlia nella congerie storica in cui venne tumultuosamente approvato lo Statuto siciliano, ancor prima del referendum istituzionale e elezione dell'Assemblea costituente del 2 giugno 1946, quando, cioè, tutto era incerto in ordine al futuro assetto costituzionale (⁴⁵). Non lo è sicuramente più oggi, per l'esperienza istituzionale consolidata e per la consapevolezza dell'artificiosità di un modello autonomistico, qual è quello che traspare dalle norme statutarie in discussione, oscillante senza costrutto tra lontani modelli federali e regole della responsabilità politica. Lo stesso potrebbe dirsi, sicuramente con argomenti ancora più forti, per quella inattuata previsione statutaria sorprendentemente ripresa (art. 31 della bozza di Statuto) secondo la quale al mantenimen-

(44) In argomento cfr. sentt. n. 166 del 1976, n. 545 del 1989, n. 198 del 1992, nn. 11 e 92 del 1999; per le altre Regioni a Statuto speciale, nelle quali gli Statuti affermano che il Presidente semplicemente "interviene" al Consiglio dei Ministri e non che "partecipa" con voto deliberativo, come nel caso siciliano, v. sentenze nn. 398 e 627 del 1988, n. 544 del 1989, nn. 224, 343, 381 del 1990; nn. 37 e 191 del 1991.

Già annotando una importante decisione del Consiglio di Stato in argomento (Sez. VI, 27 febbraio 1963, n. 111), si notava la decadenza, per contrasto con l'ordinamento costituzionale dello Stato, del diritto di voto deliberativo del Presidente della Regione siciliana in seno al Consiglio dei Ministri ed il diritto di partecipazione alle relative riunioni quando non vi fosse in trattazione un interesse differenziato della Regione (così F. CUOCOLO, *Osservazione sui conflitti di attribuzione e sulla partecipazione del Presidente regionale siciliano al Consiglio dei Ministri*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1233; in argomento pure C. AUSIELLO ORLANDO, *Conflitto di attribuzione derivante dall'inosservanza dell'art. 21 terzo comma dello Statuto siciliano*, in *Giur. sic.*, 1963, p. 305).

(45) In generale, sulla genesi della Costituzione v., da ultimo, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, spec. p. 19 ss.; sulle vicende specifiche dello Statuto siciliano cfr. T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Reg.*, 1983, p. 895 ss., ora in *Id.*, *Opere*, III, Milano, 2000, p. 825 ss. e G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, ivi, 2004, p. 1120 ss.; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, p. 14.

to dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia di Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Si tratta, infatti, di una disposizione rimasta inattuata per sessant'anni e che, se riproposta oggi, assai difficilmente potrebbe superare anche un sommario scrutinio di costituzionalità posto che la sicurezza dello Stato e l'ordine pubblico, ad eccezione della polizia amministrativa locale, sono sicuramente materie di competenza esclusiva statale a norma dell'art. 117 Cost. e, ancor prima, del principio di unità *ex art. 5 Cost* ⁽⁴⁶⁾.

6. *Considerazioni conclusive: lo Statuto della Regione siciliana e le sfide del nuovo regionalismo*

Con la bozza in esame, pertanto, sembra stia andando persa ancora una volta l'occasione di realizzare il necessario coordinamento tra lo Statuto e la Costituzione repubblicana, secondo quanto era stato vanamente previsto dall'articolo unico, secondo comma, del R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, di approvazione dello stesso Statuto. Il coordinamento di cui si discorre, peraltro, non è solo espressione dell'opportunità di rendere congrue le scelte politico-costituzionali di due fonti normative superprimarie inserite nel medesimo ordinamento, ma è soprattutto imposta dalla logica dei sistemi, dall'esigenza della funzionalità dei diversi livelli di governo.

L'inadeguatezza delle risposte fornite dalla bozza in esame, almeno per quanto riguarda la questione della forma di governo, è duplice perché incide sia nei riguardi del profilo interno che per quello esterno. In riferimento al primo, dalle disposi-

(46) Notava T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, cit., p. 839, che la previsione in parola "costituisce un esempio probante di una disposizione inserita nello Statuto, e dunque costituzionale (con tutta la carica di politicità che a tale tipo di disposizioni è da riconoscere), che ha perso da tempo – semmai la ha originariamente avuta – la sua validità sostanziale, ed in essa va identificato uno dei "rami secchi" dello Statuto siciliano il cui taglio, per ragioni di chiarezza e di armonia giuridica, si imporrebbe sol che ad esso non si opponesse la difficoltà, apprezzabile sul piano politico e già rilevata, di attivare il procedimento di revisione costituzionale".

zioni statutarie risulta un ordito istituzionale permanentemente precario, incerto, frutto della commistione tra principi e criteri organizzativi inconciliabili, foriero di crisi ricorrenti tra i detentori del potere di indirizzo politico che, senza la possibilità di soluzioni formali, facilmente finirebbero col trasmettere le tensioni politiche accumulate sui terminali dei processi decisionali, bloccando di fatto ricorrentemente il circuito di governo. Ma, l'ambiguità nella forma di governo della Regione siciliana, proprio per le considerazioni svolte al punto precedente, si riverbererebbe assai facilmente anche nei rapporti con lo Stato, arrecando ostacoli ulteriori alla già difficile operatività del principio della leale cooperazione.

Il quadro normativo preso in esame fa sorgere immediatamente altre preoccupate considerazioni, se connesso alla possibile evoluzione del regionalismo italiano, secondo il progetto di riforma della parte seconda della Costituzione repubblicana in corso di avanzato esame in Parlamento. Sorgono forti dubbi, infatti, che gli strumenti di governo ed indirizzo politico offerti dalla bozza di riforma dello Statuto siciliano possano consentire rapide ed efficaci risposte di governo alle nuove necessità che la riforma dell'ordinamento costituzionale porrà alle Regioni, ed a quella siciliana in particolar modo, che sconta già un grave ritardo in termini di efficienza dell'apparato esecutivo.

La Costituzione del 1947, pur tra mille contraddizioni ed incertezze individuava nelle Regioni lo snodo decisivo per l'inveramento delle politiche statali, tra le esigenze dell'unità e quelle dell'autonomia. Il disegno dei rapporti tra i due livelli di normazione primaria tracciato dall'art. 117 Cost. e la delega dell'attività amministrativa di esecuzione ai Comuni ne dovevano costituire i punti essenziali: la storia, la politica, la giurisprudenza costituzionale, hanno portato le Regioni ad essere qualcosa di profondamente diverso. Ne offre la migliore testimonianza anche la semplice considerazione dello sviluppo di un'imponente macchina burocratica regionale, che si è andata affiancando a quella statale mutuandone, spesso anche in peggio, strutture organizzative e modalità funzionali. La riforma avviata con le leggi Bassanini, poi integrata con la riforma del

Titolo V del 2001 ed ora, secondo quanto appare, ulteriormente sviluppata con la modifica della parte II della Costituzione all'esame del legislatore nazionale, ripropone all'evidenza la questione regionale, ma sotto una luce ancora più forte. Le riforme di cui si è fatto cenno, quali che siano i giudizi di valore che su di esse si vogliono riservare, sicuramente sono nel senso di un cospicuo ampliamento delle potestà regionale. Ebbene, quanto più si rafforza l'autonomia degli enti territoriali, tanto più è necessario che questi siano dotati di organi di governo in grado di rispondere con prontezza ed efficacia agli interessi emergenti dalla società. Se così non fosse, l'autonomia regionale, da mezzo per realizzare lo sviluppo omogeneo del Paese, da strumento democratico per assicurare l'eguaglianza nel godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, nella differenza delle varie realtà territoriali, sociali e politiche, diventerebbe solo una cassa di amplificazione delle diseguaglianze e del divario già oggi esistenti tra le varie Regioni d'Italia.

Non si tratta, è ovvio, solo di una questione di redistribuzione del reddito e delle risorse tra zone e zone del Paese, che non sarebbe neppure poca cosa, ma di un più complesso processo di indirizzo delle trasformazioni sociali imposte dalla modernità e che necessita di essere governato nei vari livelli in cui si manifesta. Ebbene, la preoccupazione è che la proposta di riforma dello Statuto siciliano non affronti questi nodi, ripiegando su soluzioni compromissorie ed inefficienti, incapaci di assicurare strumenti perché l'indirizzo politico democraticamente dominante si traduca in scelte (normative ed esecutive) di governo.

Affacciandosi, per un attimo appena, al tema dei diritti fondamentali e, più in generale, della forma di stato ("forma di Regione", ma come già notato, si tratta di un profilo indissolubilmente connesso a quello della forma di governo), il nuovo Statuto siciliano non sembra neppure cogliere appieno le tensioni cui già oggi sono sottoposti i diversi livelli di governo. A fronte del fenomeno della globalizzazione dei processi economici e sociali, della mondializzazione dei diritti, della crisi del modello nazionale di Stato e dei nuovi flussi migratori, per esempio, con affermazione a dir poco di dubbia costituzionalità (in rife-

rimento agli artt. 7, 8 e 19 Cost. ed in generale al principio di laicità dello Stato), il preambolo del nuovo Statuto siciliano⁽⁴⁷⁾ si misura con il tema del dialogo e della coesistenza tra le religioni, chiarendo tuttavia che i valori di quella cristiana “*sono patrimonio storico-culturale ed ispirazione delle proprie comunità*”, così affermando una sorta di antistorico neo-confessionismo, una sorta di supervalore teleologico (“*ispirazione*”) all’azione della Regione e della corrispondente comunità.

Non è solo, quindi, da farsi questione di tecniche costituzionali, di organizzazione del potere, ma anche della costruzione dei nuovi ambiti per le moderne libertà (così come per quelle di sempre); il nuovo regionalismo, proprio a partire dal prototipo siciliano, ha bisogno di una rinnovata tavola di valori, di nuovi strumenti di garanzia per affrontare la sfida dei tempi. Diversamente fallirà ancora una volta l’appuntamento con se stesso e con la sua storia, che poi, in fondo, è la sfida comune della riforma della Costituzione nonché, oggi, anche della scrittura delle nuove regole costituzionali sovrastatali e, per quanto ci interessa più direttamente, di quelle europee.

(47) Sul quale F. TERESI, *Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella “bozza” di revisione dello Statuto speciale*, in *Nuove aut.*, 2004, p. 9 ss.