

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 446

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **MAISANO GRASSI, ROCCHI, MOLINARI,  
PROCACCI e GRECO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 1992

Abrogazione dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

ONOREVOLI SENATORI. — Nella scorsa legislatura i senatori Corleone, Boato e Greco hanno presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge costituzionale n. 3020, relativo all'abrogazione dello Statuto della Regione siciliana.

I proponenti ritengono opportuno, in questa sede, ripresentare il contenuto del disegno di legge citato, nonchè riportarne integralmente la relazione introduttiva, aggiornata con alcuni riferimenti tratti dalla «Relazione sulle risultanze delle indagini svolte in ordine alle vicende connesse all'omicidio del funzionario della regione siciliana Giovanni Bonsignore», approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della

mafia e sulle altre associazioni criminali similari, nella seduta del 18 dicembre 1991 (Doc. XXIII, n. 43), da cui è possibile tratte spunto «per uno spaccato... su talune macroscopiche disfunzioni dell'amministrazione regionale».

L'idea regionalistica ha costituito, in Italia, una costante nel dibattito politico-istituzionale, all'indomani dell'unificazione.

Gli elementi caratterizzanti tale realtà erano principalmente il fattore geografico e quello storico: il primo, incentrato sulla configurazione della penisola italiana; il secondo, invece, derivante dalle vicende storico-politiche, che avevano diviso l'Italia in numerosi Stati.

La figura della regione amministrativa era stata proposta da Cavour quando nel 1861 diresse gli studi per l'ordinamento amministrativo del nuovo Regno d'Italia; egli, tuttavia, morì prima che il progetto stesso fosse approvato, ed i suoi successori non ebbero l'autorità per imporla ad un Parlamento ritenuto molto fragile negli anni immediatamente successivi all'unità, mentre nella relazione al progetto le regioni venivano definite «le membraure naturali d'Italia» (v. Mario BONESCHI, *Dalla liberazione alla libertà*, Guanda, 1946, p. 98).

Negli scrittori reazionari dell'Ottocento, come in coloro che risultano accomunati da una sicura fede liberale (quali Settembrini e De Sanctis), risuona costante una forte deplorazione dell'accentramento, mentre uomini come Marco Minghetti e Luigi Carlo Farini già pensavano ad un decentramento autarchico regionale (cfr. A. C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, Partito d'Azione, 1944, p. 1).

Il problema del decentramento è sempre stato impostato come problema di decentramento regionale; d'altra parte, «nessuna regione italiana, e meno che mai quelle periferiche, cui più facilmente potrebbe balenare il desiderio di un'emancipazione dal potere centrale, hanno una completezza economica che consenta loro di essere sistemi chiusi, staccati con loro vantaggio dal resto della Nazione» (così, A.C. JEMOLO, *cit.*, p. 12).

Dopo la guerra 1915-1918 la prospettiva di un ordinamento regionale si manifestò come un mezzo per risolvere la questione del forte squilibrio sociale esistente nel Paese. Un significato di grande valore assumono le affermazioni di un uomo politico quale Filippo Turati che, nel 1919, prendendo spunto dalle sue conoscenze relative ai problemi della vita italiana, scriveva: «La regione non è separatismo come fu ritenuta per tanti anni; ma forza viva e vera della vita nazionale. La regione politica sarebbe la ricostruzione del potere centrale: sarebbe il controllo diretto e quindi l'interessamento e il soddisfacimento del cittadino nella cosa pubblica, gestita sotto i suoi occhi; ... Con l'autogoverno

locale per tutto ciò che non è necessariamente cosa di Stato, la regione può salvare lo Stato se lo Stato si vuole salvare».

Così, l'idea regionale venne ripresa da alcuni movimenti e gruppi politici, e trovò la sua maggiore espressione nel partito popolare fondato da Luigi Sturzo nel 1919, anche se, dopo un breve dibattito, l'avvento del regime fascista soffocò ogni ipotesi di decentramento. Proprio in sede di Assemblea costituente, l'onorevole Einaudi, invocata l'esistenza di una rigorosa vita locale come freno al ritorno delle dittature, affermava: «Noi, se potremo creare con il titolo V qualche cosa che sia veramente vivo e vitale, avremo posto un impedimento - non sufficiente ma un impedimento - al ritorno della tirannia» (così, Giulio BERGMANN, *Stato regionale. Scritti e discorsi per le libertà locali*, Associazione mazziniana italiana, 1958, p. 89).

In seguito, peraltro, prese forza un'idea di regione quale ente fornito di un'autonomia gradualmente rilevante; numerosi eventi separatistici verificatisi principalmente nelle isole e nelle zone di confine contribuirono a determinare una situazione di tensione e di instabilità politica: particolarmente in Sicilia, al fine di eliminare il pericolo di disordini sociali, venne nominato un «Alto Commissario» (con regio decreto-legge 18 marzo 1944, n. 91), successivamente coadiuvato da una «Consulta regionale» (istituita con decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416).

A proposito dell'autonomia attribuita alla Sicilia, giova soffermarsi sull'idea di separatismo emersa proprio dai lavori della Consulta siciliana per l'approvazione del progetto della regione, come risulta dalle affermazioni di M. ATTARDO MAGRINI, *Il federalismo. Essenza-storia-pratica*, Cavallotti, 1946, pp. 73-74: «La Consulta siciliana e il suo Alto Commissario Aldisio erano di nomina luogotenenziale; non avevano ricevuto alcun mandato popolare e non potevano quindi considerarsi espressione della volontà della popolazione. Il progetto da essi elaborato non è stato sottoposto, prima di essere approvato, al giudizio del popolo, che lo ha conosciuto solo dopo l'approva-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione; e verrà promulgato con decreto legislativo del governo. ... Il tentativo è palese: il progetto tende a dare un'autonomia falsa e inoperante, e tende soprattutto - risolvendo localmente il problema siciliano - ad escludere la forma federale e repubblicana dello Stato italiano.

L'autonomia siciliana non può realizzarsi che nel quadro di un'Italia federale. Un'autonomia siciliana che consegnasse ai baroni agrari il governo dell'isola si risolverebbe in una forma di schiavismo peggiore del precedente. Ben lo intesero i dirigenti dei partiti socialista, democristiano, comunista e d'azione che il 22 luglio 1943, costituirono un "fronte della libertà" e lanciarono ai siciliani un manifesto nel quale propugnavano "la costituzione della repubblica democratico-federativa italiana di cui la repubblica siciliana sia il primo nucleo...".

Le vicende recenti che si sono sviluppate in Italia e in Europa sul terreno della protesta anticentralistica delle «nazionalità» e della riscoperta delle comunità locali, hanno riproposto l'ipotesi regionalistica e federalistica.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, attuata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, il dibattito - in occasione degli interventi del professor Miglio - si è incentrato sull'intero sistema politico nazionale fino ad indicare modifiche radicali, quale la sostituzione dello Stato regionale (previsto dal titolo V della Costituzione) con lo Stato federale: soluzione fatta propria anche da rappresentanti dell'Assemblea regionale siciliana.

A conferma di questa linea di pensiero si può sostenere che «... in forza delle ragioni autentiche del federalismo, occorre avere il coraggio di affrontare le basi dello Statuto speciale accordato alla Sicilia» e, con le parole di un grande scrittore e uomo siciliano, che «nel 1969 - già allora troppo trascurato! - Leonardo Sciascia, nel primo saggio del volume *La corda pazzo* intitolato "Sicilia e sicilitudine", riferendosi alla propria isola, scriveva: "Una terra, dunque, difficile da governare perchè difficile da

capire. Difficile da capire non soltanto nella natura dei suoi abitanti, contraddittoria ed estrema, ma anche nei suoi istituti giuridici, nel giuoco complesso delle giurisdizioni, di quell'insieme di privilegi e di immunità la cui scomparsa, nel secolo scorso, ha lasciato effetti ancora ben visibili, confermati in questi ultimi vent'anni da quella autonomia regionale che avrebbe dovuto invece cancellarli del tutto. Si può anzi dire che l'istituzione della regione autonoma ha fatto insorgere, sul piano del costume e nel modo di maneggiare la cosa pubblica, quella confusione e quelle remore un tempo coagulate negli istituti giuridici e, insieme, tutti gli aspetti e le manifestazioni deteriori della natura dei siciliani (e s'intende che usiamo il termine natura non per dire natura, ma per indicare invece il carattere che risulta da particolari vicissitudini storiche e dalla particolarità degli istituti) ... D'altra parte l'insicurezza dell'isola, la sua vulnerabilità, la sua tendenza al separatismo, la sua secolare disponibilità alla illusione della indipendenza, hanno portato le potenze dominanti alla concessione di privilegi che appunto servissero a dare illusione di indipendenza a tutti i siciliani e concrete garanzie e sicuri benefici alla classe aristocratica, prima; a quella che approssimativamente possiamo chiamare borghese, oggi (il fallimento dell'autonomia regionale si può senz'altro attribuire al fatto che è stata intesa e maneggiata come un privilegio, una franchigia, che lo Stato italiano, sotto la pressione del movimento separatista, concedeva alla classe borghese-mafiosa)"» (cfr. la relazione al disegno di legge «Abrogazione del decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 1988, n. 99, "Misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia"», dei senatori Corleone, Boato, Strik Lievers e Modugno, presentato il 13 novembre 1990, atto Senato n. 2524, X legislatura).

Così, studiosi del problema siciliano, quali Francesco Nitti e Adolfo Omodeo, hanno riconosciuto che alla fine del secolo scorso la Sicilia si trovava in condizioni

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

assai più floride rispetto alla situazione in cui versava nel secondo dopoguerra; l'esaasperazione accumulata negli animi dei siciliani per questo stato di cose si è tradotta appunto in quei movimenti, il primo dei quali caratterizzato da un manifesto separatista lanciato in Sicilia il 10 luglio 1943, data dello sbarco delle truppe anglo-americane nell'isola. Questo episodio, tuttavia, svanì e ad esso seguì un movimento apparentemente unitario: quello indipendentista di Finocchiaro Aprile, arrestato e confinato a Ponza, ma in seguito liberato.

La permanenza di gravi tensioni in Sicilia, peraltro, indusse gli organi competenti a concedere a questo ente un ordinamento autonomo con uno Statuto, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e, in sede di Assemblea costituente, venne ravvisata l'opportunità di mantenere il medesimo testo precedentemente approvato, che fu convertito senza modifiche nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, tuttora in vigore.

Al fine di consentire la rispondenza del contenuto statutario ai principi della Carta repubblicana, fu prevista (nel secondo comma dell'articolo 1 della legge di conversione) la possibilità di revisioni con legge ordinaria dello Stato - udita l'Assemblea regionale siciliana - entro due anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale di conversione.

Questa norma, dettata principalmente da ragioni di opportunità e convenienza politica, fu peraltro dichiarata incostituzionale dall'Alta Corte per la regione siciliana con sentenza luglio-settembre 1948, n. 4, la quale ritenne inammissibile, stante il contrasto con l'articolo 138 della Costituzione in vigore, una modifica - con legge ordinaria - di una legge costituzionale: in tal modo, rimane tuttora da realizzare il progetto di una riforma dello Statuto in vista di una armoniosa congruenza con la Costituzione e la realtà attuale.

Da un punto di vista storico-istituzionale, è da rilevare che, in attuazione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 giugno 1944, n. 151, si era tenuta la consultazione elettorale del 2 giugno 1946, a seguito della quale era

stata eletta l'Assemblea costituente; in quella sede, peraltro, ritornava una certa preoccupazione intorno alla relazione tra eventuali prospettive regionali e la realtà del Paese in cui erano presenti differenziazioni tra Nord e Sud, tra città e campagna; quindi, una stessa proposta di riforma avrebbe avuto riflessi diversi nelle varie realtà geografiche (in tal senso, Togliatti, *Assemblea costituente*, seduta pomeridiana 11 marzo 1947).

Il compito di redigere uno schema di ordinamento regionale fu affidato, all'interno della II Sottocommissione dell'Assemblea - incaricata di proporre la parte relativa all'ordinamento costituzionale - ad un Comitato di redazione composto da dieci deputati e presieduto dall'onorevole Ambrosini. Tale comitato presentò un progetto, accompagnato da una relazione che prevedeva la Regione quale ente intermedio tra Stato e comuni, e la «Commissione dei Settantacinque» (a cui spettava di elaborare lo schema di Costituzione) ritenne che «l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; ... la Regione: zona intermedia ed indispensabile fra la Nazione e i Comuni» (cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 1987, p. 10).

A proposito delle questioni regionali, l'Assemblea costituente aveva inserito nella Carta la disposizione transitoria XVII per prorogare di un mese la sua durata e deliberare, tra l'altro, sugli statuti regionali: il 31 gennaio la Costituente esaminò, da ultimo, lo Statuto siciliano. Riguardo al coordinamento con la Costituzione in via di approvazione, l'onorevole Cevolotto - nella sua relazione - si richiamò alla necessità di «agire sempre in relazione con il Consiglio regionale siciliano e con i suoi esponenti» (*Assemblea costituente*, seduta antimeridiana del 31 gennaio 1948); tuttavia, la Commissione per gli Statuti regionali, in gran parte, propose di mantenere la sostanza dello Statuto allora in vigore, adeguandolo a quelli già votati dalla Costituzione.

In tale contesto, si aprì una viva discussione proprio sulla relazione dell'onorevole

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cevolotto poichè i costituenti siciliani insistevano per una interpretazione restrittiva del coordinamento. Al termine della discussione generale (la cui brevità era da ricondursi alla chiusura dei lavori dell'Assemblea entro il 31 gennaio 1948) i costituenti approvarono la proposta dell'onorevole Ambrosini, nella parte in cui affermava che lo Statuto siciliano «fa parte delle leggi costituzionali della Repubblica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione» (*Assemblea costituente*, seduta pomeridiana del 31 gennaio 1948).

La soluzione adottata, però, non fu esente da critiche e scontenti, che portarono in seguito alla citata decisione dell'Alta Corte sull'incostituzionalità della norma - risultante da un emendamento Persico-Dominè - relativa al termine di due anni per l'adozione di modifiche con legge ordinaria.

La storia di questi anni pone con nuovo vigore la questione riguardante le ragioni di una storica «estraneità» fra la Sicilia e il Paese - che è un nodo storico della nostra vita nazionale, e che a quasi un secolo e mezzo dall'unificazione non è ancora (per responsabilità culturali e politiche) sciolto, sebbene il separatismo mai abbia disposto di una base culturale o religiosa o etnica (si veda intervento di Giuseppe Giarrizzo in *La Sicilia* del 29 agosto 1991, p. 5).

In realtà, proprio riguardo alla regione siciliana, la formula dell'autonomia politica - quale intesa dal Costituente - può risultare inidonea rispetto ai poteri di cui essa è titolare. Il suo Statuto, infatti, a differenza delle altre regioni differenziate, risulta singolare a tal punto da considerare la Sicilia quale ordinamento di uno Stato membro di uno Stato federale; innanzi tutto, nella configurazione degli organi fondamentali e delle loro funzioni, lo Statuto siciliano contiene una serie di elementi formali in questo senso - ad esempio, la definizione della giunta regionale quale governo regionale e del consiglio quale assemblea regionale.

Nell'ambito della funzione legislativa, esercitata nelle materie di cui agli articoli 14, 15, 17 e 36 dello Statuto, rileva la norma

dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto medesimo, secondo cui «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione della rappresentanza degli interessi professionali» (ossia quelli delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro e degli ordini professionali) «e degli organi tecnici regionali»: il regolamento interno dell'assemblea ha così proceduto alla configurazione di questi organi e dei loro poteri (gli organi tecnici regionali, per esempio, non hanno diritto di voto).

In particolare, l'Assemblea regionale è costituita da novanta deputati regionali, la cui elezione avviene «a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche» (articolo 3 dello Statuto siciliano), ossia la legge regionale 20 marzo 1951 n. 29, modificata più volte, che comprende una normativa non assimilabile a quelle delle altre regioni, ordinarie o speciali.

Una norma di particolare interesse concerne l'articolo 6 dello Statuto siciliano, parallela all'articolo 122, quarto comma, della Costituzione, che si riferisce allo *status* dei deputati regionali, «non... sindacabili per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione»; tale previsione non riguarda, invece, gli assessori regionali, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 26 e 27 dello Statuto, pronunciata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 6 del 22 gennaio 1970.

Un'ulteriore caratteristica propria dell'ordinamento siciliano concerne la posizione attribuita dallo Statuto al Presidente regionale, relativamente alla sua partecipazione al Consiglio dei ministri, al mantenimento dell'ordine pubblico, oltre che alla decisione dei ricorsi straordinari.

A tal proposito, l'articolo 21, terzo comma, dispone che il Presidente «col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la regione» e, quale funzione statale decentrata, il Presidente provvede

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

altresi (ai sensi dell'articolo 31 dello Statuto) al mantenimento dell'ordine pubblico, mediante la polizia di Stato che dipende, sotto questo aspetto, dal Governo regionale.

Inoltre, l'organizzazione amministrativa regionale si basa su una struttura di tipo ministeriale, secondo quanto disposto dall'articolo 20 dello Statuto; nei confronti di questa attività, sia l'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, sia l'articolo 4, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, escluderebbero la funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato, che riguarda soltanto le regioni a statuto ordinario, mentre la normativa di attuazione prevista dall'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 636, in materia di beneficenza, ne affida l'esercizio - anche nei confronti della regione siciliana - al Consiglio dei ministri. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato, in varie pronunce, la necessità che vi sia, comunque, un interesse tale «da sfuggire... per natura o dimensione all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali» (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 15 dicembre 1983).

Dunque, anche in base alle argomentazioni esposte, risulta particolarmente attenuata la specialità dell'ordinamento siciliano rispetto alle regioni a statuto ordinario, in quanto è comunque lo Stato a stabilire in quali casi l'interesse da soddisfare sia «insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale» (Corte costituzionale, sentenza n. 340, cit.).

La regione siciliana prevede, inoltre, un particolare sistema relativo al controllo delle leggi regionali, difforme da quello delle regioni ordinarie e delle altre regioni speciali: lo Statuto siciliano conferisce, infatti, al Commissario dello Stato la competenza ad impugnare le leggi statali qualora violino, a suo parere, la normativa statutaria (anzichè prevedere la normale possibilità del rinvio per riesame della legge all'Assemblea regionale). Da qui, la configurazione di questo organo come imparziale e *super partes* nei rapporti fra

Stato e regione siciliana, e competente a garantire l'osservanza dell'ordinamento regionale come di quello statale (v., sul punto, F. TERESI, *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto* Giuffrè, 1988, p. 386 e seguenti, in particolare p. 410).

A queste considerazioni è da aggiungersi la peculiare natura del potere di scioglimento del consiglio regionale che, secondo l'articolo 8 dello Statuto siciliano, può avvenire solo «per persistente violazione» dello Statuto stesso. Ora, poichè l'approvazione dello Statuto è stata effettuata prima dell'entrata in vigore della Costituzione, il mancato coordinamento della norma in oggetto con la Carta repubblicana, sulla base di un'interpretazione sistematica di gran parte della dottrina, ormai propende per una tesi che - al fine di garantire l'unitarietà del nostro ordinamento costituzionale - include tra le cause di scioglimento dell'assemblea quelle previste per gli altri consigli regionali, a norma dell'articolo 126 della Costituzione: il compimento di atti contrari a norme costituzionali o gravi violazioni di legge, mancata sostituzione della giunta regionale e del suo presidente qualora abbiano compiuto analoghi atti o violazioni, ovvero ragioni di sicurezza nazionale (in tal senso, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, CEDAM p. 986; contra, A. ORLANDO e N. LOMEO, *Sicilia*, in *Novissimo Digesto italiano*, XVII, Giuffrè 1970, p. 265).

In campo economico, gli interventi della regione siciliana, seppure dotata di una potestà tributaria propria, con competenze più ampie, non riescono ad essere attuati o ritardano ad effettuarsi, poichè rappresentano in realtà una integrazione delle scelte programmatiche statali: stando alla lettera dello Statuto, l'articolo 36 disciplina una potestà impositiva regionale (peraltro mai realizzata) mediante tributi, da essa deliberati.

La finanza della regione siciliana è costituita, in gran parte, dai redditi patrimoniali della regione (i beni di cui agli articoli 32, 33 e 34 dello Statuto siciliano), nonchè le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto (articolo

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

36, secondo comma, dello Statuto siciliano). Un'ulteriore voce è poi costituita da una somma versata dallo Stato alla regione, a titolo di solidarietà nazionale (articolo 38), oltre che dal ricorso al prestito interno di cui all'articolo 41 dello Statuto, ed ai contributi speciali *ex* articolo 119, terzo comma, della Costituzione.

Così, l'attuale sistema tributario determina una sperequazione a livello sociale, in quanto viene a colpire soprattutto i redditi da lavoro e «non assicura quella trasparenza del circuito prelievo-distribuzione-spesa, che è essenziale per rendere informati i contribuenti e responsabili gli amministratori» (sul punto, v. intervento di Augusto Antonio Barbera, presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, nel dibattito conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionali, seduta del 20 febbraio 1991).

D'altra parte, viviamo attualmente una crisi della stessa credibilità politico-istituzionale che ha messo in dubbio le soluzioni avanzate all'atto dell'istituzione dell'ente regione.

Nell'ottica di una «riforma dell'autonomia», peraltro, nella scorsa legislatura il Senato aveva approvato un disegno di legge sulla riforma del Parlamento (atto Camera n. 4887), nel quale, riguardo ai rapporti tra Parlamento e regioni, le novità di rilievo consistevano in un ampliamento delle competenze regionali, fino all'inversione del criterio che sta alla base dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da delineare le competenze in cui lo Stato dovrà specializzarsi ed intervenire, mentre tutto il resto è lasciato alle regioni.

Comunque, con riferimento alla tematica delle regioni a statuto speciale, sempre più forte prende vigore l'esigenza della presenza di regioni forti soprattutto perchè dotate - al loro interno - di una valida forma di governo. In questo senso, la Sicilia (ma anche altre regioni) assiste purtroppo alla successione di governi, la cui breve durata è addirittura inferiore alla media dei governi nazionali, ed una tale instabilità rende particolarmente difficile un'azione organica delle forze politiche.

Certo, un aspetto particolarmente indicativo risulta il ritardato e carente recepimento regionale di leggi nazionali, fra cui la normativa sull'ordinamento degli enti locali, l'introduzione della preferenza unica, i brogli elettorali, lo scioglimento dei consigli comunali, il controllo sugli appalti (per non parlare del paradosso per cui molte norme delle leggi eccezionali antimafia approvate in questi mesi non risultano applicabili automaticamente in Sicilia); queste leggi, già vigenti nel resto del Paese, in nome dell'autonomia regionale non vengono applicate proprio dove ve n'è più bisogno per la peculiarità del fenomeno mafioso.

Ebbene, questa «è una delle "specificità" più evidenti nell'insieme di quella specificità siciliana che sarebbe proprio tempo di aborrire piuttosto che invocare a ogni piè sospinto. La Sicilia quanto più sarà "specificata" tanto meno sarà europea» (in tal senso, v. intervento di Vincenzo Giambanco, segretario regionale del Partito repubblicano italiano, in *Giornale di Sicilia* del 1° ottobre 1991, p. 2).

«A fronte della crisi dell'attività legislativa si registra una crisi dell'attività di governo e dell'apparato amministrativo-burocratico, che appare sempre più permeabile, nell'assenza di norme sulla trasparenza e sulla legalità, alle infiltrazioni mafiose.

La Regione siciliana è l'unica grande impresa che assume una centralità assoluta ai fini delle decisioni inerenti all'erogazione di risorse finanziarie. Tutto, però, appare programmato per gestire di volta in volta una politica assistenzialista con distribuzione a pioggia di finanziamenti molto spesso improduttivi. Ufficialmente la Regione conta circa ventunomila dipendenti ma si ventilano prossime assunzioni di grandi dimensioni.

Anche la legge-quadro del pubblico impiego, che è vigente in sede nazionale sin dal 1983, è stata recepita soltanto di recente con enorme ritardo rispetto alle legittime pretese e aspettative di tutto il settore del pubblico impiego. Presso l'ente regione prestano servizio circa tremila dirigenti, cui

dovrebbero spettare soltanto scelte tecniche rispetto alle scelte di indirizzo politico devolute agli amministratori. Nel tempo questo rapporto si è sempre più deteriorato a causa principalmente della lottizzazione politica dei funzionari ai fini della carriera, delle promozioni, degli incarichi, delle nomine nei collaudi e così via. Pertanto, sia i vecchi che i nuovi funzionari pongono la loro preparazione giuridico-amministrativa al servizio degli amministratori adeguandosi spesso alle loro scelte senza porre in essere in genere comportamenti o interpretazioni contrastanti» (dalla «Relazione sulle risultanze delle indagini svolte in ordine alle vicende connesse all'omicidio del funzionario della regione siciliana Giovanni Bonsignore», cit, p. 13).

In questa realtà, sembra venir meno una incisiva differenziazione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, con riguardo alla forma di governo adottata, bensì una qualche distinzione emerge tra regioni caratterizzate da una forte coesione politica ed economica, e regioni in cui il processo politico è reso più complicato dalla debolezza delle forze di governo.

In tale contesto, si inserisce proprio la proposta di una parificazione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, invertendo il principio di cui all'articolo 117 della Costituzione e con la conseguente equiparazione tra gli enti regione.

È importante affermare che la nuova cultura emersa in questi anni elimina ogni considerazione della specialità come dato formale e di principio non modificabile, anche di fronte alle evoluzioni del processo storico-politico, che hanno determinato profondi cambiamenti nella realtà delle autonomie locali.

Nell'ambito delle regioni a statuto speciale, in particolare la Sicilia, già in occasione della citata indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale - svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali - appare indicativo il riferimento all'articolo 38 (mai realizzato) dello Statuto siciliano, definito dall'onorevole Riggio nella sua relazione per le regioni a statuto speciale come

«il cuore della specialità», ossia una sorta di equiparazione dal punto di vista del reddito tra la popolazione e la media nazionale (seduta del 6 marzo 1991).

Tale disposizione, concernente il Fondo di solidarietà nazionale, è garantita da una norma costituzionale, ma una diversa considerazione politica non la riconosce più in quella funzione e in quei meccanismi, senza che sia intervenuta una riforma (così, intervento dell'onorevole Lauricella, nella stessa seduta del 6 marzo 1991). La soluzione proposta con il presente disegno di legge mira, dunque, a presentare la Regione siciliana secondo una immagine alternativa, che rifletta una realtà maggiormente rispondente alle esigenze di massima trasparenza e limpidezza delle forze politiche al servizio dei bisogni della collettività.

La Sicilia, non solo la Regione, sta morendo: distrutta sotto un manto di cemento, di opere pubbliche inutili e dannose, sotto il tallone di un ceto politico affaristico che ha utilizzato le prerogative dell'autonomia speciale per mantenere la Sicilia in uno stato di arretratezza civile e sociale intollerabile.

L'intreccio tra il potere politico-amministrativo e i poteri criminali-mafiosi si è fatta più stringente e la convinzione di una irredimibilità della Sicilia si diffonde dolorosamente, addirittura con sussulti antimeridionalisti, razzisti e antisolidaristici.

La sollecitazione che sta alla base di questo disegno di legge è quella di superare pretese di superiorità e complessi di inferiorità e di concepire di nuovo un patto di convivenza rinnovata per l'Italia tutta, per il Nord e per il Sud.

La attuale legislatura sarà necessariamente costituente e in questa sede si dovrà immaginare solo un nuovo modello di Stato fondato sulle autonomie locali e sulle regioni decidendo per un modello federale o regionale: una rifondazione regionalista che porti ad un vero e proprio Stato federale o comunque ad un nuovo regionalismo responsabile di scelte politiche e non puramente amministrative per delega dello Stato e con finanziamenti a destinazione vincolata, bensì attraverso

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'affermazione dell'indispensabile autonomia impositiva.

Gli statuti speciali andranno, dunque, riservati solo alle regioni che hanno diverse presenze etniche da garantire e tutelare e che sono soggette ad accordi o trattati internazionali.

Oggi, di fronte ad un fallimento così clamoroso dell'autonomia speciale siciliana del tutto ingiustificato, si deve procedere ad un azzeramento. Resta la speranza che la Sicilia, come scriveva Leonardo Sciascia nel quotidiano *L'Ora* il 22 aprile 1965, «possa esprimere una vera classe dirigente;

ma forse bisognerebbe che quell'autonomia acquisita nei riguardi dello Stato si riflettesse all'interno dei partiti.

Dico forse. E innanzi tutto bisognerebbe che i siciliani onesti e intelligenti cominciassero a contarsi tra loro. Appunto come l'antico scrittore diceva degli schiavi: «Se gli schiavi si contassero?».

Occorre molta fiducia per credere che sia giunto il tempo della riforma della politica e della cancellazione della prevaricazione della partitocrazia, che è l'unica possibilità per salvare la democrazia in Italia e in Sicilia.

## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

### **Art. 1.**

1. Lo Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, è abrogato.

### **Art. 2.**

1. All'articolo 116 della Costituzione, le parole «Alla Sicilia,» sono soppresse.