Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo III

(Estratto)

Martines e la "specialità" siciliana

di Antonio Saitta

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina)

(data di pubblicazione: 26 agosto 2016)

1. Già molti anni prima che l'esperienza delle regioni ordinarie prendesse avvio, Martines aveva indirizzato una parte cospicua della propria attività di studioso a questa esperienza di decentramento politico inedita per un paese come l'Italia di forti e consolidate tradizione centralistiche. Fino al 1970 si contano sette saggi specificamente dedicati al diritto regionale[1], ma ciò che rileva non è tanto il numero dei contributi quanto l'approccio al tema, immediatamente focalizzato al cuore delle questioni che il nuovo ente implicava: fu subito chiaro al Maestro che con la Regione non si aggiungeva semplicemente un nuovo ente di autonomia agli altri già conosciuti dall'esperienza ordinamentale italiana[2], ma si apriva una grande questione di ordine costituzionale e politico-istituzionale che avrebbe imposto un ripensamento *ab imis* della concezione stessa della sovranità statuale e delle funzioni che lo Stato è chiamato a svolgere: in una parola, della forma di Stato, nell'accezione più ampia che all'espressione si possa dare. Non a caso il suo impegno sulle regioni si inaugura con lo storico *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* che, legandosi alle ricerche che in quegli stessi anni stava conducendo – in termini generali – sul concetto di indirizzo politico, qualificava il tema del regionalismo come una delle pietre angolari per la corretta comprensione della organizzazione del potere pubblico disegnata dalla nuova Costituzione, mettendo già in luce quali sarebbero stati i punti di crisi del tormentato rapporto con lo Stato.

2. Una parte importante delle sue riflessioni regionalistiche è stata dedicata alla Sicilia, e credo che ciò non sia dovuto solo al fatto che, in quanto messinese, gli era naturale volgere la mente all'esperienza autonomistica che vedeva svolgersi più da vicino, interesse peraltro coltivato non solo come studioso, ma anche come cittadino attivo e partecipe delle vicende politiche e sociali del territorio in cui viveva e operava. Rileggendo i suoi saggi si ricava l'idea che la particolare

[1] In ordine cronologico, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1956, 100 ss., ora in *Opere*, II, Milano 2000, 294 ss., *Documentazione e cronaca costituzionale. Regione siciliana*, in *Giur. Cost.*, 1956, n. 6, 1200 ss., ora in *Opere*, cit., 377 ss., *Documentazione e cronaca costituzionale. Regione siciliana*, in *Giur. cost.*, 1959, n. 1, 137 ss., ora in *Opere*, cit., 401 ss., *Controlli sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza nel Trentino-Alto Adige: i poteri dello Stato e della Regione*, in *Giur. it.*, 1960, p. I, sez. I, 921 ss., ora in *Opere*, cit., 421 ss., voce *Consiglio regionale*, in *E.d.D.*, IX, Milano 1961, 268 ss. , ora in *Opere*, cit., 435 ss., *La ordenación regional en Italia*, in *Revista del Instituto de Ciencias sociales*, 1964, 239 ss., ora in *Opere*, cit., 485 ss., *Decentramento, codipendenza funzionale e norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 1967, 866 ss., ora in *Opere*, cit., 517 ss.

[2] Assai interessante è la ricostruzione fatta in *Il comune del mezzogiorno d'Italia dopo l'unità*, in *Clio*, 1967, 170 ss., ora in *Opere*, cit., 545 ss.

attenzione rivolta alle vicende dell'autonomia siciliana fosse dovuta soprattutto al fatto che quella dell'Isola gli deve essere apparsa subito come una vera e propria epifania della *Parabola delle Regioni*[3].

Egli, infatti, riconduceva la crisi del regionalismo all'assenza «di una sua radice popolare, nella inesistenza di consistenti e diffuse tradizioni autonomistiche, nel – diciamolo pure – disinteresse di buona parte delle popolazioni che abitano le diverse Regioni ad essere rette da un governo locale anziché dipendere, per la cura dei loro primari interessi, dal governo centrale»[4]. La storia dell'autonomismo speciale non è estranea a questi limiti, tutt'altro: a parte le regioni di confine la cui più ampia autonomia era stata imposta da ragioni internazionali, anche per la Sardegna e la Sicilia, nelle quali «qualche istanza autonomistica si era manifestata»[5], gli Statuti erano stati documenti costituzionali ottriati, "artificiali", nel caso siciliano determinati anche dalle gravissime condizioni dell'ordine pubblico a poche settimane dall'elezione dell'Assemblea costituente e dal referendum istituzionale.

La crisi dell'autonomia speciale è analizzata dal Maestro anche come paradigma della distorta attuazione del disegno regionalistico costituzionale: accentramento del sistema politico-partitico e resistenza dell'apparato politico-burocratico dello Stato sono individuati come i principali fattori – unitamente alla poco attiva «spinta dal basso» della quale si è già fatto cenno – del sostanziale fallimento dapprima dell'esperienza delle Regioni speciali e, quindi, di quelle ordinarie[6].

Questa è una costante dell'approccio di Martines alle questioni autonomistiche siciliane, di considerarle, cioè – al netto delle specificità storiche, culturali, economiche e politiche che pure teneva ben presenti – non come casi isolati o una serie di bizzarre peculiarità insulari, ma piuttosto come rappresentative di un'esperienza esemplare da studiare con grande attenzione proprio perché, nel bene e nel male, simbolica dell'intera vicenda del regionalismo in Italia.

---

[3] È il titolo di un suo saggio apparso in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia,* Palermo 1993, 505 ss., ora in *Opere*, cit., 1021 ss.

[4] *Op. ult. cit.*, 1022.

[5] *Ibidem*, 1023.

[6] *La parabola delle Regioni*, cit., 1044.

3. È questa l'idea che si ricava soprattutto dal suo lavoro più notevole in materia: *Lo Statuto siciliano oggi*[7]. Si tratta di un saggio magistrale, ancora oggi fondamentale punto di partenza di ogni nuova riflessione sull'autonomia siciliana, di inalterata attualità a distanza di tanti anni e dopo i profondi mutamenti (sul piano costituzionale, legislativo, giurisprudenziale, politico) frattanto intervenuti.

La prima importante notazione vien fatta in riferimento alla circostanza che lo Statuto siciliano, pur anteriore al referendum istituzionale del 2 giugno 1946, e quindi scritto all'oscuro di quali sarebbero state le vicende costituzionali del Paese, contiene una serie di fondamentali scelte anticipatrici di ciò che avrebbe poi fatto l'Assemblea costituente per l'intera nazione: principio di legalità costituzionale sovraordinato a quello di legalità ordinaria, istituzione di un organo preposto al controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi, forma di governo parlamentare, varietà di tipi di potestà normativa regionale, enumerazione delle materie di potestà legislativa, partecipazione della Regione ad attività statali, controllo statale sulle leggi regionali e possibilità di impugnazione da parte della Regione delle leggi statali davanti all'organo di giustizia costituzionale, giudizio penale sulla condotta dei componenti il Governo promosso dall'Assemblea parlamentare e affidato all'organo di giustizia costituzionale. Certo vi erano pure parti del tutto inedite, e che sarebbero rimaste un autentico *unicum* non solo in riferimento alla Costituzione ma anche agli altri statuti regionali, ma era comunque notevole la circostanza che alcune tra le più importanti opzioni politico-costituzionali, tutt'altro che scontate (si pensi solo all'istituzione dell'Alta Corte) fossero poi sostanzialmente confermate nel testo costituzionale, così dimostrando di essere frutto non di scelte occasionali o contingenti, ma piuttosto di precise esigenze di composizione e organizzazione dei pubblici poteri.

4. Tuttavia, l'acutezza dell'analisi è inedita e spietata soprattutto in un altro punto. Martines, infatti, per primo nota l'assenza di norme programmatiche nello Statuto. Si tratta di una lacuna giustamente considerata essenziale ed esiziale perché mina l'intero impianto statutario. L'Autore è consapevole, ventun anni prima delle note pronunce della Corte costituzionale[8], del rischio che

[7] In *Le Regioni*, 1983, 895 ss. e in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, in *Quaderni a cura del Servizio studi legislativi dell'A.R.S.*, 1984, n. 20, 39 ss., ora in *Opere*, cit., 825 ss.

[8] Il riferimento è a C. cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004.

norme siffatte potessero avere solo efficacia politica e non giuridica, e tuttavia ne denunzia egualmente l'assenza per l'intrinseco valore direttivo e promozionale che avrebbero portato con loro in quanto espressive di valori e principi legittimati dalle sottostanti forze politico-sociali.

Ma c'è di più, molto di più: «la mancata inserzione nello Statuto siciliano (così come, del resto, negli Statuti delle altre Regioni ad autonomia differenziata) di norme programmatiche va imputata essenzialmente ad una concezione ristretta di autonomia politica regionale (peraltro successivamente convalidata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale)»[9]. Lo Statuto, in sostanza, non spiega il fondamento e le finalità dell'autonomia siciliana, proprio «nel quadro dell'allora risorgente "questione meridionale"», non parla dell'arretratezza economica e sociale che funestava nel 1946 la Sicilia rispetto alle altre parti del pur martoriato Paese. Vi sono solo norme di carattere finanziario, ma rivolte allo Stato in una logica rivendicazionista e risarcitoria che, giusta o sbagliata che fosse, era destinata a rimanere, come le cronache di questi mesi dimostrano in termini ormai probabilmente definitivi, sconfitta. Insomma, un insieme di norme organizzative, protese solo a far partire il funzionamento della struttura regionale e poco più.

Qui si annida una grande (forse la grande) questione del sostanziale fallimento della specialità siciliana: uno Statuto nato come Costituzione provvisoria (se non emergenziale in ragione delle già richiamate esigenze di ordine pubblico esistenti alla vigilia dell'elezione della Costituente), in un contesto di ordinamento costituzionale anch'esso provvisorio per l'intero Paese, è poi rimasto sostanzialmente immutato nei settant'anni successivi, simulacro di un'autonomia che nelle forme originarie non poteva essere e, quindi, non fu e, direi proprio, non potrà mai essere.

Proprio per questa piena consapevolezza, in tutti i suoi scritti sulla materia Martines, da rigoroso giurista qual era, richiamava l'attenzione sulla inderogabile necessità di effettuare l'opera di coordinamento con la Costituzione tramite la difficile, ma pur ineludibile, via maestra della riforma del testo statutario. Era – e ancor di più lo è oggi – una necessità ovvia, percepita già alla nascita dello Statuto dallo stesso R.D. 15 maggio 1946, n. 455 laddove annunciava che l'atto sarebbe stato «sottoposto all'Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione»; lo ribadiva l'art. 1, comma 2, della L. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, secondo il quale «le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dall'entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria,

[9] *Lo Statuto siciliano oggi*, cit., 829.

udita l'Assemblea regionale della Sicilia»; lo rilanciava dopo oltre mezzo secolo l'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001. Tutto inutile: lo Statuto è diventato il monumento di se stesso, emblema di un provvedimento nato con il respiro della provvisorietà e poi destinato a superare agevolmente i confini del nuovo secolo.

Non si tratta della solita disattenzione del legislatore, ma di un processo di trasfigurazione ben più profonda avvenuta nella percezione della classe politica regionale (e non solo di quella). Basti pensare che nel 2004, allorché l'Assemblea regionale formulò una proposta organica di riforma dello Statuto ci si mosse ancora nella logica della novella degli articoli del testo originario del 1946 e non della riscrittura integrale del documento. D'altronde, anche la L. cost. n. 2 del 2001, concernente l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale, si è ben guardata dal mettere mani all'intero impianto statutario ma si è limitata a intervenire con poche ed essenziali modifiche rese indispensabili dall'introduzione diretta del Presidente.

Ecco allora come lo sguardo di Martines riusciva a vedere lontano quando notava come la mancanza di una parte valoriale e programmatica negli Statuti speciali, e in particolare in quello siciliano, indebolisse le ragioni stesse della specialità perché sarebbe stato inevitabile veder scolorire il fondamento delle forme particolari dell'autonomia isolana quando queste restavano affidate solo ad una serie di norme organizzative e funzionali ispirate ad una logica risarcitoria, orfana di giustificazione con il passare dei decenni. Come negare che sia oggi questa la condizione in cui si trova l'autonomia siciliana, sempre più criticata da forze politiche e ascoltati commentatori, additata spesso all'opinione pubblica – anche al di là dei propri specifici demeriti – quale esempio di costi, inefficienze e privilegi non più sopportabili né giustificabili?

Per queste ragioni il Maestro messinese richiamava la diversa sorte che avrebbe potuto avere la specialità siciliana se il suo Statuto avesse fatto mostra di condividere e far proprio il programma di trasformazione sociale tracciato in Costituzione e tanto più necessario in una Regione afflitta da mille problemi come la Sicilia. Sostenuto da una parte programmatica, il disegno riformatore, ad un tempo costituzionale e statutario, sarebbe stato affidato anche alla responsabilità degli organi dell'ente regionale e, quindi, in ultima analisi, allo stesso corpo elettorale chiamato ad esprimere la propria classe di governo. Per questa via il dualismo tra Stato e Regione non sarebbe stato certo superato, ma si sarebbe potuto svolgere in forme diverse da quelle che – ad esempio, in materia finanziaria – ancora nel 2010 la Regione ricercava vanamente nella lettera dello Statuto. È nota la

risposta negativa della Corte costituzionale, che affermò candidamente che «le norme di attuazione dello statuto hanno costruito un diverso modello dell'ordinamento finanziario siciliano», addirittura «"allontanandosi dal disegno originariamente sotteso alla formula testuale dell'art. 36 dello statuto" (sent. n. 138 del 1999)»[10], così implicando – probabilmente con eccessiva disinvoltura sotto l'aspetto giuridico-formale – la prevalenza sul dato giuridico-formale del coordinamento di mero fatto anche quando compiuto *contra statutum*.

Negli anni in cui scriveva Martines, peraltro, la percezione da parte dell'opinione pubblica dei problemi connessi all'esperienza regionale, e della specialità in particolare, era ben diversa da quella, per tanti aspetti grossolana e brutalmente semplificatoria, oggi imperante. Lo studioso, però, già allora individuava – in prospettiva storica, ma anche nell'attualità istituzionale degli anni '80 del secolo scorso – la forma della legge costituzionale propria degli statuti speciali come un ostacolo, e non una garanzia, per la causa della specialità[11]. È innegabile, infatti, come la legge costituzionale si sia rivelata per gli statuti speciali un vero e proprio privilegio formale, ma una condanna sostanziale. La vulgata – buona solo a compiacere vuote vanità – narra di uno Statuto «pari alla Costituzione» (il che, ovviamente, non è). In realtà, oltre le apparenze rimane solo una forma normativa sostanzialmente sottratta all'iniziativa della stessa Regione e quasi immodificabile per la complessità degli equilibri politici (nazionali) necessari, se non in occasione di interventi omologatori per tutte le cinque regioni così come è stato nel 2001 con la legge costituzionale n. 2. Oggi, oltre alle difficoltà, già messe in luce da Martines, di coagulare maggioranze adeguate per approvare leggi costituzionali di riforma degli statuti speciali, si dovrebbero aggiungere anche le incertezze di un referendum costituzionale affidato a forze politiche sempre più rissose e frammentate soprattutto sui temi istituzionali e all'indomani dell'approvazione parlamentare di una riforma del Titolo V della Costituzione certamente non favorevole alle ragioni dell'autonomia regionale.

Parlare di riforma dello Statuto siciliano, quindi, è oggi certamente inattuale se si guarda al tema con le lenti della quotidianità politica concentrata su ben altri problemi, ma è, invece, questione della massima urgenza se la si considera nella prospettiva di sistema alla quale Martines richiamava sempre: anche prescindendo dalla previsione di adeguamento degli Statuti speciali

[10] Così C. cost. n. 116 del 2010.
[11] Cfr. *Lo Statuto siciliano oggi*, cit., spec. 835 ss.

contenuto all'art. 39, comma 13, della legge di riforma costituzionale sottoposta al referendum costituzionale nei prossimi mesi, la necessità di un adeguamento formale tra Costituzione e Statuto siciliano resta una priorità istituzionale la cui mancata attuazione ha determinato una serie di modifiche tacite e di coordinamenti di fatto da sempre denunziati dalla dottrina, e da Martines prima di altri, come una vera e propria zavorra per le sorti della specialità.

5. Torna sempre, quindi, la questione che Martines giustamente riteneva essenziale, della necessità che il coordinamento avvenga per la via formale della riforma statutaria, non solo perché è quella la strada prevista dall'ordinamento, ma perché l'unica a poter avere fondamento democratico. Il coordinamento, infatti, in questi settant'anni, è avvenuto lo stesso ma solo per via giurisprudenziale, di prassi, di azioni politiche. Nessuna esegesi giuridica, però, nessun accomodamento politico, nessun rapporto di fatto tra forze politiche e istituzionali poteva supplire all'opera di rinnovamento delle ragioni dell'autonomia: consumato, ormai, il «sostanziale svuotamento delle ragioni storico-politiche e socio-economiche che avevano (o avrebbero dovuto stare) a fondamento della peculiarità»[12], si tratterebbe oggi di (ri)trovare l'*ubi consistam* della specialità.

Proprio per questo Martines parlava della necessità «di una "rifondazione" dell'autonomia siciliana o, se si vuole, delle autonomie speciali più in generale, con una revisione ed integrazione degli Statuti che adeguino alla evoluzione delle comunità regionali ed al loro sviluppo socio-economiche le "forme e condizioni particolari di autonomia" delle cinque Regioni, nel più ampio quadro del riassetto dell'ordinamento regionale in Italia»[13]. Parole profetiche ed assolutamente attuali a distanza di oltre trent'anni.

Ma ancora più illuminanti di queste sono le considerazioni svolte dal Maestro sull'altro profilo da affrontare per portare il regionalismo tutto al di fuori delle secche in cui si trovava negli anni delle sue analisi e si trova viepiù oggi. È la questione della riforma delle forze politiche, della loro percezione dei grandi temi di cui si discute, della necessità di riformare non tanto la Costituzione formale, quanto quella "effettivamente vigente". Per far ciò, la vera riforma avrebbe dovuto passare non tanto (non solo) dalla modifica dei testi costituzionali, ma dalla piena

[12] *Lo Statuto siciliano oggi*, cit., 832.
[13] *Ibidem*, 847.

acquisizione delle ragioni fondative e giustificatrici dell'autonomia che, come ripeteva Martines, o è politica o non è[14]. E nella sua visione il concetto di autonomia politica rinvia necessariamente a quello di società responsabile, al consenso del corpo elettorale mediato dai partiti politici – soggetti collettivi a loro volta pienamente democratici e partecipati al proprio interno – che si manifesta anche attraverso altre mille forme di cittadinanza attiva e vita democratica.

Oggi, alla luce dell'esperienza maturata negli anni che ci separano dagli insegnamenti sopra richiamati, tutto ciò può apparire come il disegno di un quadro lontano dalla realtà, idilliaco nella visione dei rapporti politici e istituzionali. In effetti, come negare che i partiti, anziché sviluppare il loro ruolo costituzionale, sono entrati in una crisi devastante che ne ha ulteriormente alterato struttura e funzioni? Mentre Martines li sollecitava verso una più piena democratizzazione e indipendenza, per dar corpo sostanziale alle ragioni dell'autonomia regionale, i partiti hanno compiuto il percorso inverso, perdendo sempre più di autonomia al proprio interno e credibilità agli occhi dell'opinione pubblica diventavano così strumenti a disposizione di leaders transeunti in un percorso di legittimazione che va dal vertice verso la base e non all'inverso come il metodo democratico dovrebbe imporre.

La povertà del momento, però, non riesce a smentire la lezione di Martines ma semmai a farla brillare ancor di più. Per contrasto, appare nella sua giusta luce di visione schiettamente democratica, responsabile e matura del regionalismo così come del rapporto tra istituzioni e cittadini. In una parola, una concezione moderna e sempre attuale proprio per la capacità di individuare, con tanti anni di anticipo, che il vero focolaio della crisi delle istituzioni italiane, e delle regioni in particolare, non risiedeva tanto nella struttura costituzionale ma nel suo fondamento sostanziale, nell'incapacità delle forze politiche e sociali di comprendere e perseguire la strada della propria preliminare (auto)riforma.

Ed è questo insegnamento che vale ancor oggi immutato per lo Statuto siciliano così come per le istituzioni dell'intero Paese.

[14] Cfr. *La parabola delle regioni*, cit., 1048.