

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1488

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MICHELINI, ALMIRANTE, ROBERTI, GRAY, CUCCO, ANFUSO, VILLELLI,
NICOSIA, CALABRÒ, MARINO, INFANTINO, DI STEFANO GENOVA

Annunziata il 28 febbraio 1955

Modifica degli articoli 15 e 16 dello statuto della Regione siciliana

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. — Quali che siano gli orientamenti degli studiosi e dei politici circa i problemi che, attraverso la creazione dell'Ente Regione, la Costituzione ha posto in materia di decentramento, da ogni parte si conclama giustificata, sia pure sotto l'aspetto strumentale e in via contingente, l'attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia alle Regioni insulari.

Di tal che, nella relazione che accompagnava la nostra proposta di legge costituzionale n. 225 (presentata nella scorsa legislatura) per la revisione della seconda parte del titolo V della Costituzione, e con l'articolo 1 della proposta medesima, ribadivamo che a quelle Regioni — in particolare la Sicilia — venissero conservati statuti speciali.

2. — L'articolo 15 dello statuto della Regione siciliana dispone:

« Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

« L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

« Nel quadro di tali principi generali, spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali ».

Con l'approvazione dello statuto, sorse e si andò consolidando senza contrasti la *communis opinio* che, in applicazione dell'articolo 15, provincie e prefetti dovessero « scomparire » dalla Sicilia:

a) Con decreto del Capo dello Stato del 9 ottobre 1946, in esecuzione dell'articolo 43 dello statuto della Regione, fu nominata la Commissione paritetica incaricata di « determinare » le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione dello statuto medesimo. La Commissione, in data 24 maggio 1947, trasmise al Presidente dell'Assemblea regionale il *corpus* delle norme all'uopo « determinato » alcune delle quali (quelle riguardanti gli organi della Regione e le norme giuridiche approvate dall'Assemblea e dal Governo regionale) erano state stralciate e trasfuse nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 marzo 1947; ma le altre non entrarono mai in vigore. Fra queste, le norme relative ai servizi od al personale degli enti soppressi: di particolare interesse, il titolo primo che istituiva nella sede delle « sopresse prefetture » una delegazione dell'Amministrazione regionale retta da un Commissario della Regione, da nominarsi con decreto del Presidente regionale previa deliberazione della Giunta, al quale venivano devolute la

presidenza degli organi collegiali già presieduti dal prefetto, ed ogni altra attribuzione dei prefetti e delle sopresse prefetture che dalle norme medesime non fossero trasferite ad altri organi, mentre i questori sarebbero passati alle dipendenze del Presidente regionale limitatamente alla pubblica sicurezza.

Queste norme — s'è già avvertito — non entrarono mai in vigore; ma, anche perché « determinate » da una Commissione prevalentemente composta da alti funzionari statali, appaiono chiaramente rivelatrici della *communis opinio* sopraccennata.

b) La quale ebbe, poi, la sua consacrazione nella sentenza emessa dall'Alta Corte per la Regione siciliana il 20 marzo 1951, nella quale si legge: « Quanto all'organizzazione amministrativa dell'Isola, lo Statuto siciliano ha *preordinato* mutamenti radicali.

« Le circoscrizioni provinciali e gli organi o gli enti pubblici che ne derivano *sono stati soppressi* nell'ambito della Regione siciliana dall'articolo 15: *questo significa che tutta la preesistente organizzazione autarchica e governativa a base provinciale è destinata a scomparire dalla Sicilia*. Le provincie e le prefetture funzionano attualmente *in via puramente transitoria* perché l'Assemblea regionale non ha ancora provveduto all'ordinamento degli enti e degli uffici regionali e perché non sono state emanate le norme d'attuazione dello Statuto né quelle concernenti il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, relative a questa materia ».

Questa, dunque, la pacifica interpretazione dell'articolo 15 dello statuto siciliano, coperta — se così può dirsi — da un « giudicato costituzionale ».

3. — Ma, se questa è la pacifica soluzione *de jure condito*, è da escludere — nettamente da escludere — pur permanendo la piena giustificazione della autonomia a statuto speciale in ogni altro settore, che persistano le ragioni che determinarono la approvazione, fra gli altri, dell'articolo 15 dello statuto siciliano e la conversione di esso in legge costituzionale:

a) Conviene, innanzi tutto, riferirsi al « momento storico » in cui la Consulta regionale deliberava lo statuto speciale per la Sicilia. Non si era ancora usciti dalla disfatta: perdurava lo stato di guerra (che solo col decreto legislativo luogotenenziale 8 febbraio 1946, n. 49, sarebbe cessato); l'autorità dello Stato in disfaccimento era tuttavia

subordinata a quella del vincitore che aveva invaso la Sicilia agitando dai mezzi da sbarco la bandiera giallorossa dell'indipendenza siciliana, così incitando e fomentando quell'infuato movimento separatista che il 28 luglio 1943 avrebbe lanciato un proclama per la erezione della Sicilia a « Stato sovrano indipendente con regime repubblicano » e, più tardi, si sarebbe spinto all'ignominia di offrire la quarantanovesima stella alla bandiera degli Stati Uniti d'America !!!...

Nello sfacelo, più che nel disordine; nel *caos* più che nella carenza dei pubblici poteri, la realtà rasentava il paradosso: si costituiva una formazione militare — l'E. V. I. S. (esercito volontario indipendenza siciliana)!! — mentre la malavita imperava, la corruzione dilagava, l'impalcatura statale si sfasciava.

Di pari passo con il separatismo, progredivano altre forze manovrate con obiettivi di sconvolgimento e di distruzione: quelle forze che allignano e prosperano sui malanni sociali e che programmaticamente tendono alla disgregazione dello Stato per porre le premesse di nuovi ordinamenti.

Contro la follia separatista, contro queste forze eversive, unico baluardo, il prefetto: il prefetto (che l'articolo 19 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383 aveva definito « la più alta autorità dello Stato, rappresentante diretto del potere esecutivo, al quale fa capo tutta la vita della provincia che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive ») doveva fatalmente trovarsi — nel tentativo di contenerne il dilagamento — in irriducibile antitesi con il movimento separatista e con la carie orientale.

Da qui, lotta aperta al Prefetto; da qui la proposta di soppressione delle provincie come mezzo per raggiungere l'obiettivo di « cacciare i Prefetti ».

b) Fu sotto l'assillo del dilagante indipendentismo che, con decreto del 28 dicembre 1944, fu costituita la Consulta regionale per formulare una proposta per l'ordinamento regionale; e fu sotto lo stesso assillo che, il 19 aprile 1945, in occasione di un congresso in Palermo del movimento indipendentista, il Governo lanciò un comunicato col quale dichiarava di conoscere « i reali sentimenti del popolo siciliano, fiero di far parte della grande Patria italiana pur se geloso delle sue tradizioni e desideroso di una *larga autonomia nel quadro della unità nazionale* ».

Questo il clima apocalittico; questa l'atmosfera carica di risentimenti, di sospetti, di preoccupazioni in cui, qualche mese dopo

— il 18 dicembre 1945 — si adunò la Consulta regionale che, nel giro di cinque sedute, approvò lo statuto siciliano poi trasfuso nel regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, e convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

c) Con molta disinvoltura, fu detto nel corso dei lavori della Consulta (seduta pomeridiana del 20 dicembre): « di questo statuto dobbiamo fare oggetto della nostra campagna politica in Sicilia e in occasione delle elezioni amministrative ed in occasione della Costituente »; nè si fece un mistero della finalità che l'articolo 15 perseguiva nel proclamare la soppressione delle provincie: « vogliamo spezzare la tutela delle prefetture, non vogliamo che il Presidente della Regione, il sopraprefetto, abbia a disposizione nove prefetti che jugulano, vincolano, soffocano ».

Quell'articolo 15 non rappresentò, dunque, la soluzione di un problema di adeguamento dell'ordinamento amministrativo a determinate esigenze autonomistiche dell'Isola: fu il punto d'incontro di uno di quei compromessi che hanno caratterizzato e funestato la vita della Nazione: da un lato, la rappresaglia — se non la vendetta — contro l'organo che costituiva ancora l'estremo baluardo dell'autorità statale, dal lato opposto, il possibilismo di un Governo, espresso dalla disfatta, che — impotente a reprimere velleità separatiste — per evitare il peggio, concedeva l'autonomia regionale in termini così larghi da costituire un primo grande successo per coloro che miravano alla disgregazione dello Stato.

4. — Non occorre spender parola alcuna per dimostrare che il momento storico in cui l'articolo 15 dello statuto siciliano fu concepito, approvato e convertito in legge costituzionale non costituisce, ormai, che un amaro ricordo. Onde, il problema della conservazione o dell'abrogazione di quella norma si pone in termini radicalmente diversi:

a) Gli articoli 114, 128, e 129 della Costituzione promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947 conservarono nel territorio della Repubblica le provincie, enti autonomi, come circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Di più: per le altre tre regioni a statuto speciale, mentre per la Valle d'Aosta il problema non sorgeva, gli articoli 11 e 12 dello statuto del Trentino-Alto Adige, rinvigorivano addirittura le provincie attribuendo ad esse una particolare potestà legislativa e l'articolo 43 dello statuto per la Sardegna così disponeva: « Le provincie di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti terri-

toriali. Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle provincie, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle provincie interessate espressa con referendum ».

Si può quindi, concludere che, nel nostro ordinamento costituzionale, la provincia è il cardine della struttura amministrativa della Repubblica.

b) Già l'Alta Corte per la Sicilia, nella citata sentenza del 20 marzo 1951, aveva avvertito: « l'Assemblea regionale siciliana ha la potestà, che si concreta anche in precisi doveri costituzionali, di dare alla Sicilia un particolare ordinamento amministrativo che sia adeguato alle esigenze locali. E questa potestà, arricchita dal singolare privilegio della legislazione esclusiva con tutte le responsabilità anche storiche che sono inerenti a tale funzione, deve essere esercitata in modo che la struttura amministrativa della Repubblica italiana si atteggi nella Regione siciliana originariamente, secondo il genio, le tradizioni, i bisogni economici e sociali del popolo siciliano ».

c) Dunque, il problema della conservazione e della soppressione dell'articolo 15 dello statuto regionale — parafrasando la decisione dell'Alta Corte — si pone in questi termini: *sussistono esigenze locali le quali richieggano che la struttura amministrativa della Repubblica italiana si atteggi nella Regione siciliana originariamente, secondo il genio, le tradizioni, i bisogni economici e sociali del popolo siciliano?*

Quali, in concreto, i bisogni economici e sociali del popolo siciliano che reclamino un ordinamento amministrativo diverso da quello della Repubblica?

d) Chi scorra le pagine dei resoconti stenografici dei lavori della Consulta regionale per la elaborazione dello statuto siciliano, non vi rinviene elemento alcuno che accenni — sia pure accenni! — una risposta a tali quesiti.

Anzi:

Nella seduta pomeridiana del 20 dicembre 1945, un consultore, con chiaro senso di responsabilità, osservò: « se guardiamo la formula del primo comma circa le circoscrizioni provinciali, formula incondizionata che comprende non soltanto la provincia, ente autonomo, ma anche la prefettura, ente governativo, se noi diamo la portata che ha naturalmente questa formula, noi anticipiamo sullo ordinamento che il Governo dovrebbe dare a se stesso nel campo delle attribuzioni che a lui rimangono ». A questa osservazione, il suo contraddittore non oppose — perché non ne

esistevano — ragioni che, in rapporto ad esigenze locali, giustificassero quella profonda innovazione; si limitò a dire: « anticipiamo la democrazia nell'Isola ».

Si sopprimevano, dunque, le circoscrizioni provinciali al solo fine di « cacciare » i prefetti dall'Isola e di porre le premesse perché fossero « cacciati » da tutta la Repubblica!

e) Se ne trae vigorosa, seppur postuma ed indiretta, conferma dal fatto che la prima Assemblea, quale uscì dalle elezioni del 20 aprile 1947, se davvero avesse avvertito l'esigenza di un particolare ordinamento amministrativo, si sarebbe subito dedicata al compito a prima vista fondamentale assegnatole dallo statuto: avrebbe dovuto sentire come un imperioso dovere l'esercizio della potestà legislativa attribuitole dagli articoli 15 e 16.

Ma fu solo in data 4 dicembre 1950, a quattro mesi appena dalla scadenza della legislatura, che *il separatista* Cacopardo presentò il disegno di legge n. 532 che culminò nella legge 24 febbraio 1951 con la quale l'attesa riforma amministrativa che avrebbe dovuto soddisfare quelle particolari esigenze locali secondo il genio, le tradizioni, i bisogni economici e sociali del popolo siciliano, si immiserì nella creazione delle Procure regionali rette da un procuratore regionale alle dipendenze del Presidente della Regione, ferme restando le nuove circoscrizioni amministrative con sede nei preesistenti capoluoghi di provincia.

L'Alta Corte, con la più volte citata sentenza del 20 marzo 1951, scoprì e denunciò le finalità perseguite: « in sostanza questa legge — essa disse — si limita a sostituire ai prefetti di nomina statale i procuratori di nomina regionale e a fondere la Giunta provinciale amministrativa e il Consiglio di prefettura nel comitato di controllo... quasi che la principale preoccupazione del legislatore fosse stata quella di accrescere il prestigio della Regione creando subito i prefetti regionali di fronte ai prefetti statali piuttosto che quello di dare alla Sicilia il più adeguato decentramento gerarchico degli uffici regionali, prescindendo dalle prefetture e dai prefetti statali o regionali che siano ».

La legge 24 febbraio 1951 fu annullata per illegittimità costituzionale.

f) Nella seconda legislatura, il Governo regionale presentò, in data 17 dicembre

1951 il disegno di legge n. 121 per la delega al Governo medesimo della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali, a cui fece seguito, in data 11 maggio 1953, la presentazione, da parte di dieci deputati, del Blocco del popolo, del disegno di legge n. 308 per la « riforma dell'ordinamento degli Enti locali della Regione siciliana ».

Se ne fa menzione solo per rilevare che le due relazioni, del Governo e dei deputati proponenti, non spesero una sola parola per indicare alcuna di quelle tali particolari esigenze di cui s'è più volte discusso e per precisare in qual modo si tendesse a soddisfarle: altrettanto si potrebbe dire della relazione della Commissione legislativa « Affari interni ed ordinamento amministrativo » la quale, per l'opposto, a proposito della denominazione da dare al nuovo ente intermedio — il libero consorzio di comuni — propose che questo fosse chiamato provincia perché l'adozione di un termine diverso « *costituirebbe una soluzione impopolare del problema in quanto il termine provincia, ormai tradizionalmente acquisito nella coscienza popolare, corrisponde alle istanze ed alle finalità previste dallo Statuto!* » ... Dove si vede che, nonostante l'estrema cautela del redattore, la questione non è soltanto di nomenclatura!

g) Non sarà, di per sé, elemento decisivo; ma nel quadro generale, merita adeguato rilievo la sicura constatazione che, in questi primi otto anni di esperimento autonomistico, mai una voce s'è levata per denunciare inconvenienti di qualsiasi genere dovuti al mantenimento delle circoscrizioni provinciali e degli organi che ne derivano; mai un movimento spontaneo è stato registrato, diretto a rappresentare un'aspirazione del popolo siciliano per l'attuazione della soppressione delle provincie.

Si è, dunque, dimostrato che quest'unica eccezione alla struttura amministrativa della Repubblica, costituita dall'articolo 15 dello statuto siciliano, non è sostenuta da motivi giuridicamente apprezzabili; e, con ciò stesso, s'è eccitato il potere-dovere del legislatore costituzionale di adeguarsi alle mutate condizioni e di risparmiare alla Sicilia il profondo perturbamento che deriverebbe dalla ingiustificata soppressione delle provincie e dei prefetti.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ARTICOLO UNICO

Gli articoli 15 e 16 dello statuto della Regione siciliana sono abrogati e sostituiti dai seguenti:

Art. 15. — « Nella Regione siciliana, le provincie ed i comuni sono enti dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria, con ordinamento e funzioni da determinarsi a sensi della lettera *o* dell'articolo precedente ».

Art. 16. — « L'Assemblea Regionale ha legislazione esclusiva sulle materie di cui al secondo comma dell'articolo 129 ed all'articolo 130 della Costituzione della Repubblica.

Può anche istituire nuove provincie e trasferire comuni da una provincia ad altra finitima previo *referendum* fra le popolazioni interessate ».