

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 GIUGNO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANPIERO D'ALIA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DELLE COMMISSIONI PARITETICHE PREVISTE DAGLI STATUTI MEDESIMI	
Audizione del Sindaco di Palermo, Leoluca Orlando:	
D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i>	3, 7, 8
Orlando Leoluca, <i>Sindaco di Palermo</i>	3, 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del Sindaco di Palermo,
Leoluca Orlando.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Sindaco di Palermo e presidente dell'ANCI Sicilia, Leoluca Orlando, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle problematiche connesse alle procedure di attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale e, in tale contesto, al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi.

Ringrazio il sindaco Orlando per la disponibilità dimostrata e gli do subito la parola.

LEOLUCA ORLANDO, *Sindaco di Palermo*. Onorevole presidente, onorevoli membri di questa Commissione, vi ringrazio per la possibilità di esporre alcune considerazioni. Mi sembra di comprendere, dalla lettura dei verbali della Commissione, con riferimento alle precedenti audizioni, che si voglia cogliere l'occasione delle Commissioni paritetiche di attuazione, e comunque dell'attuazione degli

Statuti, per svolgere una riflessione più generale sulla specialità delle autonomie nel nostro Paese.

Desidero porre una premessa riferita alle specialità. Credo che occorra chiedersi come siano nate le regioni a Statuto speciale e quale sia l'attualità delle specialità delle stesse. A tal fine, credo che non si possa fare un dibattito di carattere ideologico, perché risulterebbe meramente generico e rischierebbe di essere rituale, essendo le specialità tutte diverse fra di loro.

Ritengo che questo sia il primo degli approcci rispetto anche all'attuazione delle speciali autonomie. Non credo che esista una categoria omogenea della specialità; sarebbe una contraddizione in termini. Vi è una distanza certamente notevole tra la specialità della Regione siciliana e — per citare l'ultima — quella del Friuli Venezia Giulia. Vi è certamente una diversità che nasce dalla circostanza. Basti pensare che la speciale autonomia siciliana è nata in costanza dello Statuto albertino, ma deve la sua nascita allo Statuto umbertino, risalente a diciotto giorni prima del 2 giugno, quando il popolo italiano ha scelto la forma repubblicana, quindi prima ancora che nascessero la Costituente e la Costituzione repubblicana.

Il tema da porsi, in riferimento alla Sicilia — perché credo che di questo io debba riferire —, è quale sia l'attualità di quella specialità. Per cogliere in sintesi tali aspetti, vorrei provare a dire che ci sono due grandi categorie attinenti alla specialità, riferita in questo caso alla Sicilia: le ragioni storiche della specialità e la strumentazione a servizio della stessa.

Quanto alle ragioni storiche della specialità, ci sono quelle riferite alla politica internazionale, abbondantemente superate

dalla storia, se è vero come è vero, che non vi è più il pericolo della scissione della Sicilia rispetto al resto del Paese, che fu tra le motivazioni forti per la concessione della speciale autonomia e che non credo si parli più della quarantanovesima stella degli Stati Uniti d'America. Pertanto, le ragioni forti che portarono a una approvazione dello Statuto, forse anche frettolosa, sono abbondantemente superate dal tempo e dalla storia. Quindi, con riferimento alla dimensione internazionale, non vigono le ragioni che portarono a quella specialità.

Vi sono poi ragioni che si riferiscono all'identità dei siciliani, ma penso che questo tema valga per la Sicilia come per la Lombardia, la Campania o la Puglia. Tolta la motivazione internazionale che ho appena finito di riferire, non penso che ci possa essere un'esigenza del popolo siciliano che sia diversa da quella del popolo lombardo, campano o laziale.

Vi è un terzo aspetto, infine, che attiene alla constatazione, ben presente ai costituenti regionali del '46, di una sperequazione infrastrutturale sotto il profilo finanziario, economico e sociale.

Alla luce di questa tripartizione, residuando come attuale la terza, posto che la prima è superata dalla storia e che la seconda è significativa per la Sicilia come per qualunque altra regione del nostro Paese, abbiamo un'ulteriore tripartizione dei contenuti strumentali di questa specialità, ossia di come si manifesta questa specialità.

Abbiamo innanzitutto la strumentazione ordinamentale di rango costituzionale, che trova l'esaurimento nella stessa dizione dell'articolo, o degli articoli, dello Statuto, e che di fatto oscilla tra l'essere inattuata, parzialmente attuata o addirittura superata. Come è ben noto alla Commissione, tale procedura è stata infatti dichiarata incostituzionale dal secondo comma, dell'articolo 1, della legge costituzionale n. 2 del 1948, che dava un biennio di tempo per adeguare lo Statuto siciliano alla Costituzione repubblicana nel frattempo sopravvenuta.

La dichiarazione di incostituzionalità — caso unico nella storia del nostro Paese — di una norma costituzionale per ragioni non procedurali, ma di contenuto, ha di fatto impedito che quel coordinamento avvenisse per legge ordinaria, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Di fatto, questa mancata attuazione si è intrecciata, o è stata giustificata in ragioni di politica istituzionale, per il mancato coordinamento, diventato dunque un argomento forte per chiedersi a che scopo coordinare, dal momento che si sarebbe dovuto coordinare e non si è fatto, e posto che lo Statuto è umbertino, mentre la Costituzione è certamente repubblicana.

Queste norme sono rimaste inattuata, parzialmente attuate o superate. Penso, per esempio, alla sezione della Cassazione che avrebbe dovuto avere sede in Sicilia o all'Alta Corte per la Regione siciliana che avrebbe dovuto essere organo costituzionale di controllo, in pari misura del Parlamento nazionale e del Parlamento regionale e che, come è noto, è stata travolta dall'istituzione della Corte costituzionale.

Penso ad alcune norme. C'è una dizione che fa impazzire i costituzionalisti, là dove si dice che la legge diventa perfetta con la promulgazione da parte del presidente della regione. È la dizione che veniva usata dallo Statuto umbertino, dove il potere regio era prevalente rispetto a quello parlamentare, per cui, senza la sanzione regia la legge non era esecutiva e, come accade con la promulgazione oggi nel nostro ordinamento, non era neanche perfetta.

È chiaro dunque che c'è un appesantimento normativo che ormai appare assolutamente superato. In questo senso, penso anche al commissario dello Stato che, a differenza del commissario di Governo — la dizione non è casuale — nelle regioni ordinarie, di fatto avrebbe dovuto controllare, in condizione di equidistanza, in via preventiva, le leggi nazionali e quelle regionali. L'esperienza dell'autonomia siciliana e della nostra Costituzione repubblicana non ci fa registrare nessun caso, neanche *ad pompam*, di impugnativa da

parte del commissario dello Stato di leggi nazionali, a conferma che, nei fatti, il commissario dello Stato è diventato un organo di controllo preventivo della legislazione regionale.

Dico che lo è diventato, ma sarebbe meglio dire che lo era diventato perché questa parte è stata travolta recentemente dalla Corte costituzionale, con la conseguenza che non si comprende più perché si chiami commissario dello Stato e non del Governo.

Potrei continuare nell'elencazione. Basti pensare alla pomposa dizione che definisce il presidente della regione come responsabile dell'ordine pubblico e la cui attuazione si è concretizzata nella nomina di un questore presso l'ufficio del presidente della regione che gli fornirebbe, o dovrebbe fornirgli ogni giorno, il mattinale dei reati commessi nel territorio regionale. È ben lontano, tuttavia, dalla responsabilità formale e sostanziale dell'ordine pubblico pomposamente indicata nello Statuto siciliano.

Potrei continuare con la dizione dei deputati, attribuita ai consiglieri regionali in Sicilia e con la dizione di Parlamento, che viene appunto attribuita all'Assemblea regionale siciliana.

Questa parte è inattuata, parzialmente attuata e oggettivamente superata. Non vedo una sola di queste norme che abbia motivo di resistere ancora oggi rispetto alle esigenze dei tempi.

Vi è poi un secondo livello, ossia quello della strumentazione ordinamentale di rango *sub* costituzionale — siamo nella materia della potestà legislativa esclusiva, per sintetizzare — dove sono attribuite alla Regione siciliana una serie di competenze legislative esclusive in materie particolarmente significative sotto il profilo ordinamentale *sub* costituzionale; penso per esempio all'ordinamento degli enti locali, alla materia dell'industria e commercio, o del turismo, pur nella salvezza della competenza nazionale dei rapporti di diritto privato, per evitare che l'intervento legislativo regionale possa interferire nella legislazione del Codice civile.

Vi è un terzo livello, che sostanzialmente riguarda la strumentazione a servizio di quella specialità di *gap* infrastrutturale costituito dall'autonomia finanziaria e dai meccanismi compensativi; aspetti sicuramente di grande attualità, ma sui quali vorrei essere più preciso più avanti.

Riprendendo l'elencazione che ho appena fatto dei tre livelli di strumentazione, con riferimento alla strumentazione ordinamentale di rango costituzionale, se mi è consentita un'espressione troncante, parliamo di aspetti assolutamente superati o che comunque certamente nulla hanno a che vedere con gli interessi dei siciliani, o delle realtà siciliane, sotto il profilo economico, sociale e finanziario.

Con riferimento al tema ordinamentale di rango *sub* costituzionale, mi permetto di lasciare alla Commissione la documentazione che l'ANCI Sicilia ha elaborato nell'ultimo anno e mezzo. Tale documentazione fa riferimento, punto per punto, alle criticità intervenute nelle materie di competenza esclusiva della Regione siciliana, a partire dalla competenza esclusiva, *ex* articolo 14, in materia di ordinamento degli enti locali; quindi, per intenderci, con riferimento al problema della riorganizzazione del livello di governo locale e al tema di particolare attualità degli enti di area vasta, i liberi consorzi o le Città metropolitane.

Faccio tale riferimento perché in questo elenco — mi riferisco appunto agli interventi ordinamentali di rango *sub* costituzionale o, in altri termini, alle materie di competenza legislativa esclusiva della regione — troviamo una serie di elementi di criticità per cui la speciale autonomia, nei fatti, risulta essere un impedimento allo sviluppo della regione.

Accade ad esempio che il Parlamento nazionale vara riforme di carattere generale che trovano poi un impedimento nella loro attuazione nella legislazione regionale che, non intervenendo o intervenendo in maniera confusa, piuttosto che parziale, finiscono con l'aumentare il *gap* infrastrutturale esistente fra il resto del Paese e la nostra regione.

Riporto un esempio per tutti. Ancora oggi, in Sicilia, in virtù della speciale autonomia.

In materia di acque, non abbiamo una legge regionale sull'acqua, con la conseguenza che non si applica la normativa nazionale, non si ha l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione del servizio e quindi regna una confusione enorme. Non faccio il sindacalista dei comuni, ma ovviamente poi tutto viene scaricato sulle amministrazioni comunali.

Vengo al secondo passaggio. Abbiamo una legge di riforma del sistema dei rifiuti che risale al 2010 e che immaginava un sistema di riorganizzazione particolare, ma siamo al 2015 e non si è attuato il sistema del 2010, si è messo in liquidazione il sistema antecedente al 2010 e regna una confusione sovrana che verrebbe rimossa con l'articolo 1 che recepisce la normativa nazionale.

Non mi soffermo — perché è fin troppo nota — sulla condizione veramente singolare della riforma dei livelli di governo locale. Mi riferisco in particolare all'area vasta, dove accade che Catania, Palermo e Messina siano abusivamente Città metropolitane, nel senso che c'è una sorta di convenzione a non dire che il « re è nudo » e ad accettare che siano Città metropolitane, quando non lo sono, perché manca una legge formale di attuazione. La legge formale che dichiara la loro esistenza c'è, ma credo che abbia ben poco valore avere il titolo di cavaliere se non si ha il cavallo per poter manifestare le proprie doti.

Da questo punto di vista, l'attuazione della speciale autonomia — è evidente che si tratta di una proposta, come tante possono essere fatte — dovrebbe trovare un meccanismo che metta al riparo la specialità, con buona pace dei suoi nostalgici, ma che impedisca che la stessa diventi come la muraglia cinese, costruita per difendere i cinesi dall'invasione dei mongoli che venivano dal nord e trasformatasi poi in una prigione che ha isolato la Cina dal resto del mondo.

Potrebbe allora immaginarsi un meccanismo, sia pure automatico, condizionato ai recepimenti della normativa na-

zionale, specie in tema di acqua, di rifiuti e di ordinamento degli enti locali, laddove il legislatore regionale non provvedesse a manifestare, entro un termine congruo, un contrario avviso. In atto, mancando questo meccanismo, si vive in una condizione nella quale la specialità viene sempre più diffusamente considerata la responsabile di tutti i mali.

Vengo ora al terzo aspetto, con riferimento ai temi della perequazione finanziaria ed economica della regione. Sotto questo profilo, ancora una volta, la specialità siciliana funziona da muraglia cinese: non difende da invasioni, ma chiude le prospettive di sviluppo, se è vero come è vero che la legge del 2009 sul federalismo fiscale, che avrebbe dovuto prevedere anche il tema della perequazione infrastrutturale — quale sia l'attualità di questo argomento viene ricordato dal crollo di qualche autostrada — finisce col non trovare applicazione in Sicilia, per mancanza di realizzazione delle norme di attuazione, oggetto di particolare attenzione da parte di questa Commissione.

Ritengo che la risposta alla domanda sul perché la Commissione paritetica Stato-regione in Sicilia non funziona assolutamente — e mi assumo la responsabilità delle affermazioni che faccio — è che la stessa sembra un luogo deputato a sistemare, come credo che qualcun altro abbia detto nel corso delle audizioni, soggetti meritevoli di un qualche riconoscimento per pregressi meriti nell'attività di controllo, o giudiziaria, ma che nulla hanno a che fare con il reale interesse dell'Amministrazione regionale, per non citare il popolo siciliano, la Sicilia e le realtà finanziaria di questa nostra regione.

Ecco la ragione per la quale penso che l'attenzione di questa Commissione a questi temi sia di straordinaria importanza, ma nella misura in cui, come certamente è intenzione della Commissione, si trasformi in un'operazione verità, che non cada nel contrasto ideologico tra chi è a favore e chi è contro la specialità. Del resto, se si entra dentro un meccanismo di questo tipo, si fa tutto tranne che gli interessi della comunità siciliana.

Pensare che l'autonomia del Sud Tirolo — continuo a chiamarlo così, probabilmente per le mie note simpatie tedesche — debba essere trattata alla stessa maniera di quella siciliana significa oggettivamente mancare di rispetto alla Sicilia e a Bolzano. Faccio questo riferimento perché credo che nella concretezza delle cose, con alcuni accorgimenti di buon senso, prendendo atto che alcune norme sono ormai tecnicamente desuete, obsolete, inattuali e servono soltanto a fotografare un tempo storico che non c'è più, bisognerebbe dedicare particolare attenzione ai due secondi punti della mia tripartizione esemplificativa.

Occorre considerare un meccanismo di attuazione controllata della speciale autonomia siciliana, attraverso il recepimento automatico, sia pure condizionato al mancato intervento del legislatore regionale, nelle materie che riguardano l'acqua, i rifiuti e l'ordinamento degli enti locali, per cui se non si interviene vige l'articolo unico della normativa nazionale.

Infine, necessita di particolare attenzione il terzo punto che si riferisce al federalismo fiscale. La mancata attuazione di tale aspetto rende ancora più insopportabile la speciale autonomia siciliana sotto il profilo pratico, concreto, e di fatto rende speciale in negativo la Regione siciliana rispetto alle regioni ordinarie del nostro Paese.

PRESIDENTE. Sindaco, la ringraziamo. Tra l'altro, lei è stato autorevole presidente di questa Commissione e quindi conosce bene come funziona.

LEOLUCA ORLANDO, Sindaco di Palermo. In un'altra vita insegnavo diritto regionale.

PRESIDENTE. Non è un tempo lontano, ma neanche tanto vicino.

Il senso della nostra indagine conoscitiva è proprio questo. Peraltro, il tema che lei ha evidenziato del neo-centralismo regionale siciliano, vale a dire la relazione fra la regione e il sistema delle autonomie locali, è un approfondimento

che sicuramente faremo nel corso di quest'indagine conoscitiva. Dovremo capire, ad esempio, se la normativa nazionale in materia di enti di area vasta e di Città metropolitane, essendo norme di riforma economica e sociale, non si debba applicare immediatamente, a prescindere dal recepimento, anche nel territorio della Regione siciliana.

Senza dubbio, questa sarà una delle questioni che svilupperemo nel corso di questa indagine conoscitiva e che riporteremo nella relazione che stileremo, anche con l'intenzione di intraprendere delle iniziative itineranti, con i colleghi della Commissione, in tutte le regioni a Statuto speciale, per un approfondimento legato anche all'attualità del testo di riforma costituzionale e quindi all'eventuale discussione sulla revisione degli Statuti speciali, o di alcuni di essi e così via. Penso che sia una traccia molto importante.

La ringraziamo molto per il suo contributo e anche per i documenti che lascia alla Commissione; personalmente li conoscevo già per altre ragioni, ma ci saranno assolutamente utili.

Se nessun collega intende rivolgere delle domande, chiuderei l'audizione, che è stata molto chiara e questo va a merito del sindaco Orlando. Se però vuole aggiungere qualcosa, sindaco, le do la parola.

LEOLUCA ORLANDO, Sindaco di Palermo. Vorrei soltanto ringraziare per l'attenzione e comunicare che, unitamente ai documenti che ho prodotto in cartaceo, farò pervenire alla Commissione il documento che abbiamo presentato mercoledì scorso a Palazzo Chigi ai sottosegretari Bressa e De Vincenti.

Come ANCI Sicilia abbiamo infatti chiesto un incontro al Governo nazionale, per rappresentare tutti i temi di criticità, con una serie di proposte di uscita dalla crisi del sistema delle autonomie in Sicilia, perché riteniamo che sia assolutamente fondamentale il rapporto col Governo nazionale.

Non commento, perché lo lascio a voi, il significato politico di un sistema di autonomia in Sicilia che, nonostante

l'esclusiva competenza della regione, chieda un incontro diretto con il Governo nazionale per affrontare i problemi di criticità del sistema di autonomia.

Credo che il commento sia assolutamente superfluo da parte mia. Mi limito soltanto a citare un grande scrittore, che affermava che «I fatti sono argomenti testardi». Cerchi di rimuoverli e alla fine te li trovi di fronte. Ebbene, il fatto è che c'è un'esigenza di interlocuzione diretta tra il sistema delle autonomie e Parlamento nazionale in questo caso — a cui confermo la gratitudine per l'attenzione — che un archeologo del 2100 sicuramente considererebbe strano, avendo davanti il testo dello Statuto siciliano che parla pom-

posamente, all'articolo 14, di competenza esclusiva della Regione siciliana, in materia di ordinamento degli enti locali.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il nostro ospite per la disponibilità manifestata, dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 14 gennaio 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

