



10 MARZO 2021

Sull'autonomia amministrativa della
Sicilia. A proposito dell'art. 1, comma
690, della legge di bilancio 2021

di Antonino Ilacqua

Professore a contratto di Diritto amministrativo
Università degli Studi del Molise

Sull'autonomia amministrativa della Sicilia. A proposito dell'art. 1, comma 690, della legge di bilancio 2021*

di Antonino Ilacqua

Professore a contratto di Diritto amministrativo
Università degli Studi del Molise

Abstract [It]: È un breve saggio sull'autonomia della Sicilia e sul suo particolare ordinamento. La particolarità emerge da una norma recente, l'art. 1, comma 690, della legge 31 dicembre 2021 n. 178: stabilisce che in ragione della sua *insularità*, la commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto siciliano possa disporre stime economico-finanziarie per studiare la condizione della Sicilia. Ma che cos'è l'insularità della Sicilia? A questa domanda si tenta di dare una prima risposta con due esempi di insularità, tratti da due recenti proposte di legge regionale, destinate ad attuare lo Statuto siciliano: la prima è la proposta di istituire una sezione della Cassazione civile in Sicilia e la seconda è la proposta di attribuire al presidente della regione il mantenimento dell'ordine pubblico nell'Isola. Dunque l'insularità non è altro se non l'autonomia particolare della Sicilia. È un suo peculiare modo di essere, che si esprime nella sua autonomia e racchiude e soddisfa i suoi interessi; ed ecco che allora gli interessi pubblici della Sicilia, risalenti ad un'antica tradizione, appaiono essere l'elemento chiave. Possono spiegare il carattere particolare dell'Isola e al contempo la sua universalità e importanza nell'ordinamento generale.

Abstract [En]: This is a brief essay on the autonomy of Sicily and its special legal system. This special feature derives from a recently passed law, (art.1, paragraph 690 of law n.178 dated 31 December 2020) which establishes that given the insularity of Sicily, the Joint Committee for the implementation of the Sicilian Statute, can be provided with economic forecast to study the status of Sicily. What do we mean by insularity of Sicily? To answer to this question, we can try to give an initial response with two examples of insularity, taken from two recent Draft Regional Bills for the implementation of the Sicilian Statute: the first proposal deals with the establishment of a section of the Civil Court of Cassation in Sicily, the second one deals with the proposal to give the maintenance of public order to the President of the Regional Government. Therefore insularity is nothing but the special autonomy of Sicily. It is its peculiar way of being, that finds expression in its autonomy which enshrines and satisfies all its interests; and that is why the public interests of Sicily, going back to its old traditions, appear to be the key element. They can explain the special status of the Island and at the same time its universality and importance within the legal system.

Parole chiave: autonomia; insularità interessi; Regione; Stato; ordine pubblico; Cassazione

Keywords: autonomy; insularity interests; Region; State; public order; Cassation

Sommario: 1. Introduzione: la "insularità" della Sicilia nella legge di bilancio 2021. 2. Due esempi di insularità: la Cassazione in Sicilia e il mantenimento dell'ordine pubblico. 3. Conclusioni.

1. Introduzione: l'insularità della Sicilia e la legge di bilancio 2021

La legge 31 dicembre 2021 n. 178, legge di bilancio per l'anno 2021, dedica alla Sicilia una norma che non passa inosservata. L'art. 1 comma 690 stabilisce che la commissione paritetica Stato-Regione debba

* Articolo sottoposto a referaggio.

elaborare, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla Regione Siciliana, stime economiche e finanziarie sulla condizione di “insularità” della regione.

La norma mette in primo piano l’insularità della regione. Dunque evoca l’isola e l’autonomia della Sicilia. Difatti, cos’è l’insularità se non un modo di essere della Sicilia e della sua autonomia?

La norma, in questo modo, riapre la questione dell’autonomia, in una prospettiva costituzionale. Difatti, bisogna osservare che, nella previsione della norma, il potere di stimare l’insularità è attribuito non ad un organo qualsiasi, ma alla commissione paritetica e in virtù di un principio di leale collaborazione. Dunque, una commissione di rango costituzionale, istituita, come si sa, dall’art. 43 dello Statuto siciliano, per la sua attuazione, sotto il segno del principio di leale collaborazione. Il che evoca l’autonomia della Sicilia e il suo rapporto con l’ordinamento dello Stato. È in questa luce che la norma va letta ed è il caso di inquadrarla subito nella giusta prospettiva, eliminando un dubbio di legittimità costituzionale, che, a prima lettura, può esporre la norma: l’art. 1, comma 690, è contenuto nella legge di bilancio: pare problematico che la legge ordinaria possa attribuire una funzione ad una commissione che ha rango costituzionale e che è istituita nello Statuto siciliano, anch’esso di rango costituzionale. Pertanto, la norma avrebbe bisogno di una interpretazione costituzionalmente orientata. Un’interpretazione di questo tipo dovrebbe riportare la norma alla Costituzione e allo Statuto siciliano. È questo l’ambito in cui l’insularità si colloca. Lo studio dell’insularità serve all’attuazione dello Statuto e serve a designare un carattere particolare dell’autonomia della Sicilia. In quest’ambito l’insularità può trovare un suo significato e un suo valore economico-finanziario.

2. Due esempi di insularità: la Cassazione in Sicilia e il mantenimento dell’ordine pubblico

L’insularità della Sicilia si vede bene in due recenti delibere della Giunta della regione Sicilia. Sono un ottimo esempio della condizione particolare dell’isola e del suo rapporto con l’ordinamento generale. La prima delibera propone di istituire una sezione della Cassazione in Sicilia¹; la seconda propone di attribuire il “mantenimento” dell’ordine pubblico al presidente della regione Sicilia². Le due delibere si fondano, rispettivamente, sull’art.23 e sull’art. 31 dello Statuto siciliano. Vale la pena di soffermarsi brevemente sulle due questioni.

¹ Delibera Giunta regionale Sicilia 14 maggio 2020 n. 173, recante “Schema di decreto di norme di attuazione dell’art.23 dello Statuto della Regione Siciliana concernente l’istituzione della sezione civile della Corte di Cassazione in Sicilia”.

² Delibera della Giunta regionale Sicilia 26 marzo 2020 n. 123, recante “Schema di norma di attuazione dell’art.31 dello Statuto della Regione Siciliana. - Approvazione”.

Lo Statuto siciliano, si sa, è del 1946 ed è anteriore alla Costituzione. Pone questioni reali e molto urgenti³; e in fondo pone problemi di sistema e di portata istituzionale. Le pagine che seguono sono dedicate a questa prospettiva e da essa vorrebbero trarre non risposte specifiche, evidentemente impossibili, bensì un quadro entro cui valutare le possibili soluzioni. Per delineare il quadro, si richiama un insegnamento antico ma attuale: ogni autonomia deriva dall'ordinamento generale e non vi è autonomia che non sia soggetta ai limiti stabiliti dall'ordinamento derivante⁴. Sembra questa la prospettiva utile, che può far maturare le soluzioni del problema. Ed è una prospettiva non puramente normativa bensì di natura istituzionale, che in fondo considera la natura degli interessi da amministrare e il modo di dividerli, tra la Regione e lo Stato.

Conviene iniziare dalla prima questione, quella di una sezione della Cassazione in Sicilia. Con delibera di Giunta regionale 14 maggio 2020 n. 173, la Regione Sicilia propone di istituire una sezione della Corte di Cassazione per gli affari civili, distaccata a Palermo, in attuazione della previsione dell'art. 23 dello Statuto siciliano. La proposta viene da lontano: ha una "complessa origine storica" e riflette un'antica tradizione della Sicilia, che risponde ad una sua "viva aspirazione", come ebbe a dire la Corte costituzionale⁵ a proposito della specialità del Consiglio di giustizia amministrativa Sicilia. Del resto, nell'art. 23 dello Statuto la previsione di una Sezione distaccata della Cassazione figura accanto alla previsione di decentrare sezioni del Consiglio di Stato e sezioni della Corte dei conti, effettivamente istituite a Palermo.

La questione è dunque molto delicata e merita di essere inquadrata alla luce dell'ordinamento costituzionale odierno, alla stregua dell'art. 5 Cost., considerando l'autonomia e "le sue esigenze"⁶. Questo principio non è solo teorico, ma è usato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 316/2004. Alla base di questa sentenza c'è la sentenza n. 38 del 1957, resa a proposito dell'Alta Corte per la regione siciliana, prevista nell'art. 25 dello Statuto. Segna l'origine del problema e porge un'indicazione decisiva per la sua soluzione⁷. Difatti, per inquadrare la questione dell'attuazione dello Statuto, bisogna leggerne lo svolgimento nell'unità dell'ordinamento costituzionale⁸. In particolare, occorre precisare quali siano le

³ Tra le questioni reali e immediate di ordine pubblico, nate sul filo dell'emergenza, ricordiamo il caso recente dell'ordinanza presidenziale che per l'emergenza Covid in Sicilia chiudeva tutti i centri di accoglienza sull'isola; e, di conseguenza, la sospensione prontamente ordinata dal TAR Sicilia in via cautelare – v. Tar Sicilia, sez. III, decr. cautelare 27 agosto 2020 n. 842 che sospende l'ordinanza 22 agosto n. 33 del presidente della regione Sicilia. La questione è affrontata estesamente nel par. successivo.

⁴ v. SANTI ROMANO, *Autonomia, Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, rist., 14 ss.

⁵ sentenza n. 316/2004.

⁶ Secondo l'indicazione di metodo della dottrina che autorevolmente si è occupata di recente del tema - cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, spec. 265 ss.

⁷ Cfr. l'impostazione di M.S. GIANNINI, *Corte costituzionale e Alta Corte per la regione siciliana*, *Giur. Cost.*, 1956, fasc. 6, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004, 49 ss. In contrappunto, v. G. GUARINO, *Corte costituzionale ed Alta Corte per la regione siciliana*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, 683 ss.

⁸ Per l'ampio dibattito svoltosi a livello dottrinale e istituzionale, da valutare in una luce attuale, v. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione*

“particolari esigenze” dell’autonomia in materia di decentramento giurisdizionale. Il metodo è indicato dalla Corte costituzionale ai sensi degli artt. 5 e 116 Cost. ed è duplice: da un lato, il decentramento deve soddisfare le particolari forme ed esigenze dell’autonomia, ma, dall’altro, deve rispettare il principio di unità dell’ordinamento costituzionale sopravvenuto⁹. In questa vicenda interpretativa, secondo la Corte costituzionale, il decentramento giurisdizionale dell’art. 23 esprime un “principio di specialità”. Questo principio corrisponde ad una “antica tradizione siciliana”, risalente al Regno delle Due Sicilie, come riconosce la stessa Corte costituzionale, a proposito del Consiglio di giustizia amministrativa Sicilia e della sua composizione¹⁰. Lo stesso principio di specialità emergeva puntualmente a proposito della Sezione di Palermo della Corte dei conti¹¹.

Va quindi riconosciuto che questo tipo di decentramento giurisdizionale soddisfa le esigenze dell’autonomia siciliana e ha carattere “speciale”. Questa specialità, però, è da intendersi non in termini rigorosi, ma in termini “generici e atecnici”, come precisa la stessa Corte costituzionale¹². Si tratta di un decentramento giurisdizionale che è “speciale”, ma in un senso improprio, perché l’art. 23 dello Statuto presuppone un modo di essere del decentramento che è anteriore alla Carta costituzionale e dunque non poteva prevedere quello che sarebbe stato il suo ordinamento generale. Dunque, questo decentramento deve rispondere all’ordinamento costituzionale sopravvenuto, specie quando si tratti della Cassazione. E’ in questa luce che l’esigenza di specialità dell’art. 23 dello Statuto deve essere valutata. In questo caso, l’autonomia speciale è a vedersi rispetto alla funzione di nomofilachia esercitata dalla Cassazione: il che segna una gran differenza rispetto alle sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sinora istituite a Palermo¹³. Qui emerge un aspetto diverso. Le sezioni staccate del Consiglio di Stato e della Corte dei conti rappresentano la particolare cura giurisdizionale che si abbia per gli affari concernenti la Regione Sicilia¹⁴. Soprattutto, corrispondono alle esigenze della Sicilia, intese come interessi pubblici della Sicilia, interessi di rango generale e aventi bisogno di una visione diversa e particolare delle cose siciliane, perché

dello Statuto speciale, in *Federalismi.it* n. 16/2016, nel quale si evidenzia come: “la sentenza n. 38 del 1957 aveva ritenuto contrastante con il principio supremo dell’unicità della giurisdizione costituzionale l’esistenza di un’Alta Corte per la Regione siciliana, mentre la sentenza n. 6 del 1970 dichiarò l’incostituzionalità delle disposizioni dello statuto speciale che attribuivano all’Alta Corte una competenza penale. Quindi, la giurisprudenza costituzionale [...] si è caratterizzata per la costante ricerca di elementi di unità rispetto alle forme di differenziazione contenute nello Statuto, con ciò garantendo l’“adeguamento” alla disciplina costituzionale di quella statutaria”; C. CONSOLO, *La Cassazione multifunzionale nella compiuta globalizzazione socio-economica (diagnosi e prognosi progredenti, al di là del puro anelito di nomofilachia)*; in *Questione Giustizia* n. 3/2017; G. MONTELEONE, *La Corte di Cassazione in Sicilia: il progetto di norme di attuazione*, pti.regione.sicilia.it ; più indietro nel tempo v. E. FINZI, *Sul problema delle Cassazioni territoriali*, Firenze, 1923, Opuscolo promosso e pubblicato a cura dei Consigli degli Avvocati e Procuratori di Firenze.

⁹ C. cost. sent. n. 38/1957, par. n. 5 e 6 del Diritto; sent. n. 316/2004, par. 5 del Diritto.

¹⁰ C. cost. sent. n. 316/2004.

¹¹ sent. n. 270/1988.

¹² Sen. n. 316/2004, par. 6 del Diritto.

¹³ Il punto della nomofilachia è specificamente trattato nel par. finale.

¹⁴ v. C. BOZZI, *Consiglio di giustizia amministrativa Consiglio di Stato e Costituzione*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, I, 227 ss.

rispondenti ad un'antica e specifica tradizione, territoriale e culturale. Questa tradizionale esigenza corrisponde ad un'autonomia che è funzionale e di stampo amministrativo¹⁵. In questo caso, la Sicilia si presenta come grande Amministrazione ed esprime la sua autonomia amministrativa, cioè funzionale ad amministrare quegli interessi. Per questo ha un suo ordinamento amministrativo - fonti normative, organi amministrativi, finanze e beni pubblici¹⁶; e per questo ha il "suo" Consiglio di Stato e la "sua" Corte dei conti¹⁷. In definitiva, c'è un Giudice amministrativo a Palermo in quanto la Sicilia è amministrazione autonoma¹⁸. Ed è in questa luce che viene a porsi l'interrogativo di fondo: la Cassazione a Palermo che senso ha?

Difatti, rispetto alla giurisdizione civile¹⁹, che è giurisdizione ordinaria, quali sono le "esigenze particolari" e quali gli "affari regionali" che si dovrebbero curare, rispetto a una funzione giurisdizionale di cassazione che non può che essere oggettiva e unitaria?

In questi termini la questione si pose per l'Alta Corte della regione Sicilia e fu risolta dalla Corte costituzionale nel solo modo possibile: nell'ambito dell'ordinamento costituzionale sopravvenuto (artt. 134 ss. Cost., VII, disp. trans. Cost.) e alla luce del principio di unità e di assorbimento, pertinente ad una giurisdizione oggettiva²⁰. Allo stesso modo della legittimità costituzionale, la funzione di legittimità della Cassazione è funzione oggettiva e di nomofilachia, che, ai sensi dell'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario, è sempre resa nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico e non può che garantire la "esatta e

¹⁵ Si realizza infatti in una precisa attività di amministrazione, ovvero, di gestione e di soddisfazione di quei particolari interessi pubblici. E si realizza come autonomia in senso soggettivo e come autonomia in senso oggettivo. Per la distinzione tra autonomia in senso soggettivo e in senso oggettivo v. SANTI ROMANO, *Autonomia, Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, rist., 14 ss.

¹⁶ Per questa definizione dell'ordinamento amministrativo e dei suoi elementi v. ALB. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico, Dig. Disc. pubbl.*, Torino, 1987, II, 30 ss.

¹⁷ Quest'ultimo poi è qualcosa di più. Il Consiglio per la giustizia amministrativa siciliana rappresenta non solo una sezione distaccata in Sicilia, ma il suo giudice naturale. Difatti, nell'ordinamento processuale amministrativo assume una speciale competenza funzionale, per la particolare composizione dei suoi membri e per il fatto che possiede una competenza territoriale che è speciale, nel senso che "sottrae" al Consiglio di Stato l'appello delle sentenze del Tar Sicilia; e lo può fare perché si considera questa deroga come espressione di una competenza che è non solo territoriale, ma funzionale e inderogabile, e, in fondo, invalicabile, perché è "ontologicamente diversa" - cfr. Decr. legs. 24 dicembre 2003 n. 373 e cfr. Cons. St. Ad. Plen. 22 aprile 2014 n. 12.

¹⁸ Altrimenti si corre il rischio di superare vari limiti della Costituzione e di esporre l'art. 23 dello Statuto siciliano a dubbi di legittimità costituzionale- così C. BOZZI, *Consiglio di Giustizia amministrativa Consiglio di Stato e Costituzione ... cit.*, spec. 237-243.

¹⁹ Si sottolinea che la proposta istitutiva riguarda una sezione della Cassazione civile e quindi il problema riguarda le sentenze dei giudici civili. Diversa questione è quella che potrebbe riguardare le sentenze del giudice amministrativo e la Cassazione in Sicilia. Nel particolare, potrebbe riguardare la relazione tra il Consiglio di giustizia amministrativa per la Sicilia e la Cassazione, nella funzione di nomofilachia. Al riguardo è noto che la rimessione che il CGA Sicilia può fare all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, e la conseguente pronuncia dell'Adunanza plenaria, è istituto che vale di per sé a garantire la nomofilachia- sul punto di recente v. A. ANGIULI, *L'Adunanza plenaria e l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge*, in *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa* (a cura di F. Francario e M.A. Sandulli), Napoli, 2017, 173 ss.

²⁰ Sent. n. 38/1957, sent. n. 116/1958.

uniforme interpretazione della legge”. Pertanto, la funzione della Cassazione non risponde, non deve rispondere, ad alcuna esigenza particolare dell’autonomia regionale²¹, perché è una funzione oggettiva, generale e astratta. Quindi, istituire una cassazione regionale finirebbe per creare un privilegio²², un *unicum* nel nostro ordinamento giudiziario. E finirebbe per violare diversi principi costituzionali²³.

Dunque, in una prima conclusione, l’ordinamento particolare non può mai superare i limiti, e i principi, derivanti dall’ordinamento generale. In questa prospettiva, può emergere anche la soluzione della seconda questione, quella del “mantenimento” dell’ordine pubblico in Sicilia, secondo l’art. 31 dello Statuto, che l’attribuisce al presidente della regione. Non è una questione di attribuzione e di riserva di materia, ma di una logica della sussidiarietà. Non si tratta di applicare l’art. 117 lett. h Cost., ove “Ordine pubblico e sicurezza” è materia di competenza esclusiva dello Stato²⁴, ma l’art. 120 Cost²⁵. In questa logica, il mantenimento dell’ordine pubblico non è un interesse solo della Sicilia o solo dello Stato, è un interesse unitario dell’ordinamento²⁶. La prospettiva dell’insularità, nella dimensione finanziaria dell’art. 1, comma 690, sembrerebbe confermarlo e permette di trarre alcune osservazioni conclusive.

²¹ Cfr. A. SCAGLIONE, *Incontro di studio per la Corte di Cassazione in Sicilia*, in pti.regione.sicilia.it per il quale: “*l’obiezione principale che può essere mossa alla proposta di istituzione della Cassazione in Sicilia è che questa riforma potrebbe porsi in contrasto con quella che si ritiene ancora essere la finalità istituzionale dell’organo, vale a dire l’unificazione della giurisprudenza*”; V. DOMENICHELLI, *Brevi note sulle Corti regionali in Scritti scelti di Vittorio Domenicelli*, Bari, 2018, per il quale: “*Le posizioni dei processual-civilisti e dei processual-amministrativisti si basano su esperienze e dati normativi diversi: in primo luogo, ovviamente, perché la Corte di Cassazione è giudice di legittimità mentre il Consiglio di Stato è giudice di merito, ma anche perché il Consiglio di Stato è consigliere del Governo, partecipa della funzione normativa (e spesso anche del potere esecutivo in varie forme) Il che dovrebbe tenere molto lontane le funzioni dei due organi giurisdizionali*”. Più in generale, cfr. M. ANDREIS, M. GIORGETTI, (a cura di), *Giurisdizioni e corti regionali*, Napoli, 2013.

²² Cfr. M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell’unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, 2010, 69 ss.

²³ Cfr. A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 817 ss.

²⁴ All’origine di questo indirizzo vi è C. cost. n. 131/1963. Per i riflessi sulla questione odierna, fondamentale è C. cost. n. 290/2001, che stabilisce che “sussiste una riserva di competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica con riguardo a funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali quali l’integrità fisica o psichica della persona, la sicurezza dei possedimenti ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l’ordinamento”. A sviluppare questo principio, viene C. cost. n. 208/2018 e, soprattutto, C. cost. n. 285/2019, che stabilisce che l’ordine pubblico e sicurezza costituisce una «materia in senso proprio e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», avente a suo centro la sicurezza primaria; sulla base di questo principio, C. cost. n. 236/2020, a proposito della legge veneta che istituiva un “controllo di vicinato” sottoposto a vigilanza regionale, ribadisce che quanto sia prevenzione e controllo del territorio, valutato nella prospettiva del fine di promuovere una ordinata convivenza civile, attiene alla materia ordine pubblico e ne rappresenta il “nucleo essenziale”, di esclusiva pertinenza statale, non suscettibile di interferenze ad opera della disciplina regionale.

²⁵ Per questa tesi, in giurisprudenza, v. Cons. St., sez. I, parere 7 aprile 2020 n. 735, che dà parere positivo all’annullamento governativo dell’ordinanza del Comune di Messina che impone la chiusura dello stretto. In senso contrario v. Tar Sicilia, sez. III, decr. cautelare 27 agosto 2020 n. 842, che evoca l’art. 117 lett. h) e la riserva della materia allo Stato.

²⁶ Rispetto all’affermazione formulata nel testo, su questo punto bisogna chiarire quale sia la posizione del presidente della regione, giacché al riguardo vi è una precisa giurisprudenza della Corte costituzionale, che assume che il presidente agisce sempre come “organo dello Stato” (v. C. Cost. sentenza n. 131/1963; C. Cost. n. 55/2001). E’ questa una posizione particolare, che porta ad una certa immedesimazione organica e implica che il presidente agisca non nell’interesse della

3. Conclusioni

Dall'esame delle due fattispecie sopra riportate, risulta chiaro che l'insularità "indica" un carattere morfologico, ma anche qualcos'altro.

Indica il distacco territoriale ma anche il fatto che la Sicilia è parte di un tutto.

Il che si riflette sul quadro giuridico in cui deve essere collocato il principio, costituzionalmente garantito, di autonomia.

Nel rapporto tra ordinamento generale e ordinamento particolare, ed in senso immateriale, l'insularità è l'autonomia della Sicilia. Si risolve in un carattere particolare della sua autonomia: esprime gli interessi pubblici della Sicilia. Sono interessi di respiro generale, che però hanno radice nella tradizione e nella cultura della Sicilia. Hanno quindi bisogno di una visione e di una cura da parte della autonomia della Sicilia; anche se hanno un riflesso innegabile sullo Stato, perché sono interessi non particolari ma generali. Nella sostanza poi, sono interessi da amministrare e, quindi, corrispondono ad un particolare tipo di autonomia, l'autonomia di stampo amministrativo.

L'autonomia amministrativa, sul piano oggettivo, suppone un ordinamento amministrativo e quindi un sistema finanziario. Il che giustifica una stima economica e finanziaria della insularità, come dispone la norma dell'art. 1, comma 690, della legge di bilancio 2021. Il che, inoltre, porta a formulare un interrogativo di fondo: quanto costa amministrare interessi in autonomia, in condizione di insularità, e rispetto allo Stato?

Questi interessi sono economicamente apprezzabili perché, come visto, hanno doppia natura, hanno radice particolare, ma respiro generale.

Per esempio, stando ai casi visti sopra, è chiaro che l'esigenza della Cassazione o del Consiglio di Stato in Sicilia evoca una "sua" esigenza, che si riflette sull'unità della giurisdizione; mentre il mantenimento dell'ordine pubblico riflette un interesse che è della Sicilia, ma che è connesso agli altri interessi che da sempre garantiscono il territorio: l'emergenza, la salute pubblica, le migrazioni, l'ordine pubblico.

Regione bensì nell'interesse dello Stato. Quindi adotterà i provvedimenti tipici dell'ordinamento statale, con le conseguenziali valutazioni in ordine agli interessi ed ai limiti, propri dell'ordinamento generale. Per superare questa attrazione verso lo Stato, valorizzando invece l'autonomia della Sicilia ex art. 31 dello Statuto e la sussidiarietà ex art. 120 Cost., si può ipotizzare una distinzione dei poteri, nel senso che allo Stato spetta definire l'ordine pubblico come materia, con la funzione legislativa (ex art. 117 Cost.), mentre alla Regione spetta "mantenere" l'ordine pubblico (ex art. 31 Statuto) sul piano amministrativo, con l'esercizio di poteri amministrativi, valutando gli interessi non come dello Stato o della Regione, ma come interessi comuni e unitari, alla stregua dell'art. 120 Cost., con i metodi di collaborazione e con le intese preventive che inevitabilmente ne conseguono. Questa ipotesi di costruzione potrebbe giustificare la formula del testo, che prefigura che l'interesse in questione non "appartiene" all'uno o all'altro livello di governo, ma è interesse generale dell'ordinamento.

Si tratta di un intreccio, che si estende dalla Sicilia al resto del territorio, e viceversa²⁷.

Suppone poteri che non possono che definirsi come unitari²⁸.

In questa logica, si può concludere che gli interessi derivanti dalla insularità non sono interessi qualsiasi: hanno bisogno di una valutazione come *“cose siciliane”*, ma anche come *“affari”* dello Stato.

Sono quindi interessi aventi una doppia valenza, altrimenti non avrebbe senso disporre nella legge di bilancio dello Stato e attribuirne la cura ad una commissione paritetica Stato- Regione.

Per questo, in conclusione, la soddisfazione degli interessi pubblici in condizione di insularità deve incidere sia sul bilancio dello Stato, sia sul bilancio della Regione, in una sinergia istituzionale che trova il suo fondamento nella Costituzione e nel principio, mai in discussione, dell'autonomia costituzionalmente “protetta”.

²⁷ Che nella materia ordine pubblico vi sia un inestricabile intreccio di interessi è riconosciuto da Corte cost. n. 236/2020. Ne è segno anche il fatto che il testo della delibera regionale, quasi osservando quest'ordine naturale, prevede una ipotesi di “emergenza per eventi calamitosi” e prefigura un intreccio di quegli stessi interessi.

²⁸ V. SANTI ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, ora in *Scritti minori*, Milano, 1950, I, 287