

# Piersanti Mattarella, le riforme amministrative ed il meridionalismo

di Gaetano Armao

SOMMARIO: 1. Un amministratore-innovatore, un meridionalista-riformatore. – 2. Gli anni alla guida del bilancio regionale (1971-1978). – 3. La Presidenza della Regione (1978-1980). – 4. Il legato di un'esperienza tragicamente interrotta.

## 1. *Un amministratore innovatore, un meridionalista riformatore*

Nella ricorrenza dei quarant'anni dall'uccisione, tra le molte ricostruzioni offerte del profilo politico ed istituzionale del Presidente della Regione siciliana Piersanti Mattarella<sup>1</sup>, occorre dedicare una riflessione più specifica all'impegno profuso nel Governo regionale, da assessore prima e da Presidente poi, fortemente proiettato alle riforme, alla trasparenza ed all'innovazione amministrativa e contabile, al sostegno delle ragioni del Mezzogiorno.

Tra le diverse e controverse stagioni attraversate dall'autonomia siciliana, infatti, un esempio tra i più fulgidi di esercizio virtuoso delle prerogative regionali si rinviene proprio nei due governi (33' e 34') guidati da Piersanti Mattarella con la cui uccisione la mafia intese spegnere una stagione politica innovativa e di rilancio del ruolo della Sicilia, ma anche nella lunga attività che Mattarella svolse da Assessore alla presidenza con delega al bilancio.

L'esperienza di governo regionale, infatti, in prosecuzione della precedente gestione settennale della delega al bilancio, si connotò per i forti elementi di rottura con le spinte clientelari, affaristiche e mafiose che ammorbatavano e, per alcuni aspetti, invischiavano ancora oggi la politica siciliana.

Quello di Mattarella fu un impegno amministrativo incessante volto alla modernizzazione delle istituzioni autonomistiche<sup>2</sup>, rispettoso dei vincoli costitu-

---

<sup>1</sup> Piersanti Mattarella nasce a Castellammare del Golfo (Tp) il 24 maggio 1935, muore a Palermo, assassinato da mano mafiosa, il 6 gennaio 1980. Tra le analisi biografiche si ricordano R. LA PLACA, *Le tappe fondamentali della vita di Piersanti Mattarella*, in *Cronache parlamentari siciliane*, 4-1980, 55 e ss.; G. CONTE, *L'opera politico-istituzionale di P. Mattarella*, in *Nuovi Quaderni del Meridione*, n. 74-1981, 285 e ss.; S. BUTERA, *Il segno giusto: omaggio a Piersanti Mattarella*, Palermo, 1990; AA. VV., *Le carte in regola. A vent'anni dalla morte di Piersanti Mattarella*, Palermo, 2000; P. BASILE, *Le carte in regola. Piersanti Mattarella, un democristiano diverso*, con saggio introduttivo di G.C. MARINO, Palermo, 2007; ID., *Un democristiano siciliano "diverso". Il pensiero e l'opera di Piersanti Mattarella*, in *Diacronie*, 3-2010; G. GRASSO, *Piersanti Mattarella. Da solo contro la mafia*, Cinisello Balsamo, 2014 e G. RONCHETTI, M.A. FERRARA, *Piersanti Mattarella. Il sogno infranto di una nuova Sicilia*, Fidenza, 2016; AA.VV., *Il coraggio di un Presidente*, Palermo, 2020.

<sup>2</sup> Sul quale si veda anche G. CONTE, *L'opera politico-istituzionale di Piersanti Mattarella*, in *Nuovi Quaderni del Meridione*, anno XIX/n. 74, 1981, 290 e ss.

zionali di appartenenza alla Repubblica, ma connotato da una determinata rivendicazione delle prerogative regionali e delle ragioni della specialità, ma anche del superamento di un divario che per troppo tempo ha reso, e rende ancora, il Mezzogiorno un'Italia minore, espressione di quello che è stato opportunamente definito il più grande fallimento dello Stato unitario<sup>3</sup>.

Sia nell'impegno da Assessore, che poi da Presidente della Regione, e ciò emerge con nitore dagli interventi all'Assemblea regionale, si rinviene la chiara spinta verso modelli amministrativi innovativi incentrati sulla ricerca dell'efficienza amministrativa, sul contenimento della spesa pubblica e l'introduzione di meccanismi di controllo efficace sull'amministrazione<sup>4</sup>.

Mattarella era altresì un politico con competenze tecnico-giuridiche<sup>5</sup> ed anche questo si coglie con nitore nell'attività parlamentare, nell'illustrazione dei progetti di riforma, nella visione strategica dell'opera politico-istituzionale (l'intima correlazione tra bilancio e programmazione, la necessità di mutare il paradigma dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, la rilettura dei concetti fondamentali del meridionalismo).

Come si è avuto modo di sottolineare in altro studio<sup>6</sup> si tratta di quel profilo di uomo impegnato politicamente nelle istituzioni nel quale l'azione amministrativa si innesta sul valore aggiunto dalla competenza professionale o tecnica. Un

---

<sup>3</sup> È il titolo della relazione svolta da S. CASSESE alla "Assemblea nazionale del Mezzogiorno" tenutasi, su iniziativa di Governo, Regione Campania e Unioncamere, a Napoli il 12 novembre 2016 e adesso pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, 1/2017, 37 e ss. nel contesto del quale si richiama la sintesi concettuale di E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna 2013, ma del Maestro si vedano anche le considerazioni svolte in *Le questioni meridionali*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, Bologna, 2016, 10 e ss., che descrivono puntualmente l'andamento sinusoidale del divario ed il controverso impegno delle istituzioni statali per affrontarle e risolvere "le questioni meridionali".

<sup>4</sup> Così L. ELIA, *Introduzione*, in A.R.S., *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella*, Palermo, 2004, I, XXXI il quale ricollega la figura di Mattarella a quella di Ezio Vanoni: "forse, non avendo potuto esercitare Sturzo funzioni di governo a livello regionale o nazionale, la figura che davvero precede Piersanti in questa tormentata storia della Repubblica italiana, è proprio quella di Vanoni: come l'uno tentò di riformare e in effetti avviò la riforma del sistema fiscale, così Piersanti, con il sostegno di uomini illuminati, avviò e in larga misura realizzò la riforma degli ordinamenti finanziari e amministrativi della Regione siciliana. Personaggi tanto diversi per le origini, per i tempi in cui operarono, per gli ambienti in cui vissero: eppure la nostra gratitudine li unisce nel ricordo e nell'esempio."

<sup>5</sup> Mattarella, dopo gli studi all'Istituto "Gonzaga" di Palermo ed al "San Leone Magno" di Roma, aveva conseguito la laurea in giurisprudenza all'Università di Roma, discutendo una tesi in economia politica con il prof. G. U. Papi, si era quindi ritrasferito a Palermo nel 1958 ed era divenuto assistente ordinario di Istituzioni di diritto privato nella facoltà di Giurisprudenza, presso la cattedra del professor S. Orlando Cascio nel cui studio avviò l'attività forense, poi svolta autonomamente. Fu anche docente di materie giuridiche presso l'Istituto superiore di giornalismo presso il quale tenne il corso di «*Ordinamento regionale*», così cfr. R. LA PLACA, *Le tappe fondamentali della vita di Piersanti Mattarella*, cit., 56.

<sup>6</sup> Sia consentito rinviare al contributo *Francesco Crispi, giurista*, M. Saija (a cura di), *Francesco Crispi*, Soveria Mannelli, 2019, 57 e ss.

connubio (in passato, come oggi) tanto essenziale quanto sempre più distante dai *curricula* di chi amministra la cosa pubblica, con risultati purtroppo inevitabili ed evidenti sul piano della qualità e del rendimento delle amministrazioni.

## 2. *Gli anni alla guida del bilancio regionale (1971-1978)*

Nei purtroppo pochi studi che ricostruiscono l'esperienza amministrativa di Piersanti Mattarella quale componente del Governo della Regione pochi cenni riguardano quella che rileva essere non solo la fase più lunga e proficua per le riforme introdotte, ma anche quella che costituirà le fondamenta per la fase della guida della Giunta regionale.

Mattarella ha rivestito per sette anni il delicato ruolo di responsabile del bilancio ed è significativo ricordare l'importante contributo innovatore rimasto, come si accennava, meno analizzato – se si eccettua la commemorazione di Sabino Cassese nei volumi che raccolgono i suoi scritti e discorsi, editi dall'ARS<sup>7</sup> – nonostante sia più lungo e non meno rilevante di quello di Presidente della Regione, che poi ne determinerà la tragica fine<sup>8</sup>.

L'on. Mattarella ha assunto la carica di Assessore alla presidenza con delega al bilancio il 10 agosto 1971, indicato dal Presidente Mario Fasino ed eletto dall'ARS con ampio margine, ed ha mantenuto tale delega sino al marzo 1978 quando divenne Presidente della Regione.

Quasi sette anni di permanenza continuativa alla guida di una delega considerata al tempo minore, ma divenuta, sotto la sua guida lungo il succedersi di cinque governi (due guidati dallo stesso Fasino, poi quello presieduto da Vincenzo Giummarra ed infine i due Governi di Angelo Bonfiglio a cavallo tra la VII e la VIII legislatura), una delle più rilevanti dell'amministrazione regionale<sup>9</sup>.

Vigente la l.r. n. 28 del 1962, la gestione del bilancio e della Ragioneria generale non erano attribuite ad un Assessorato – come si vedrà poi previsto dalla riforma dell'amministrazione voluta dallo stesso Mattarella – e ciò a differenza di quanto previsto per il ramo delle finanze. La competenza del bilancio (cui poi

---

<sup>7</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella*, Palermo, 2004, 1067 ss.

<sup>8</sup> L'On. Mattarella è stato eletto per la prima volta all'Assemblea regionale siciliana nel collegio di Palermo l'11 giugno 1967, nella sesta legislatura è stato componente delle Commissioni legislative permanenti per gli affari interni e per la pubblica istruzione, della giunta di bilancio, della Commissione per il regolamento interno, della Commissione speciale per la riforma burocratica che come si vedrà giungerà all'approvazione nel 1971 e della quale sarà relatore in Aula e della Commissione speciale per la riforma urbanistica, per la quale occorre invece attendere il 1978 ed il suo avvento alla Presidenza della Regione. Sarà successivamente eletto nella settima legislatura (13 giugno 1971) e nell'ottava legislatura (20 giugno 1976), che non concluderà, in quanto ucciso il 6 gennaio 1980.

<sup>9</sup> Per una sintesi di quelle fasi VII legislatura dell'Assemblea regionale dell'ARS si veda G. CIANCIMINO, L. PASSARELLO, *Voragine Sicilia. Un viaggio nei segreti dell'Autonomia*, Palermo, 2016, 97 e ss.

si aggiunge la programmazione) era infatti propria del Presidente della Regione, che la delegava poi ad uno dei due assessori preposto “*alla presidenza*”<sup>10</sup>.

Come anticipato, sarà lo stesso Mattarella, nel frattempo eletto alla guida del Governo dopo la sapiente gestione di quegli anni del bilancio regionale, ad accorpare i due rami finanziari dell’amministrazione e ad istituire così l’Assessorato al bilancio e le finanze con la generale riforma amministrativa che porta la sua firma (l.r. n.2 del 1978 e d.Pres. R.S. n. 70 del 1979)<sup>11</sup>.

Quando assunse per la prima volta la carica di assessore regionale, seppur col ruolo di preposto “*alla presidenza*” e quindi privo di portafoglio, aveva appena concluso l’impegno di relatore della fondamentale riforma burocratica regionale (legge regionale 23 marzo 1971, n. 7 “*legge Fusco-Mattarella*”). La riforma, della quale fu certamente l’artefice politico insieme a Mario Fasino, che superava il modello delle carriere e introduceva per la prima volta il ruolo dirigenziale, inverando i principi delle norme generali sull’amministrazione sancite dall’art. 97 Cost.<sup>12</sup>.

Come ricordato, il giovane deputato regionale assume la carica assessoriale nell’estate del 1971. Le elezioni regionali avevano visto un pesante arretramento della D.C. per la quale egli concorreva nel Collegio di Palermo, ma il risultato, in termini di consensi personali, era stato più che lusinghiero<sup>13</sup>. Ad appena 36 anni, con già alle spalle l’esperienza di una prima legislatura all’Assemblea regionale siciliana e la proficua presenza in Commissione finanze, era pronto all’impegno diretto nell’amministrazione.

Quattro gli assi di intervento dell’esperienza amministrativa di Mattarella al bilancio: la riqualificazione del documento contabile, la programmazione pluriennale, il controllo sul sistema delle banche (il credito era infatti affidato a quel ramo di amministrazione, ma con la riforma del 78-79 passerà alle finanze), il rilancio del ruolo della Sicilia nel Sud, da regionalista e meridionalista convinto.

Con la collaborazione dapprima del compianto Franco Teresi<sup>14</sup> e, quindi, di

<sup>10</sup> G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Palermo, 1975, 100 ss.

<sup>11</sup> Sulla quale si veda per tutti G. CORSO, *Sicilia*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 ss.

<sup>12</sup> Sulla portata innovativa di quella riforma si vedano: S. RAIMONDI, *L’Amministrazione*, e F. SALVIA, *La burocrazia della Regione siciliana: profilo storico e problemi attuali*, in F. TERESI (a cura di), *Cinquant’anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1997, 139 e ss.; ID, *Profilo storico della burocrazia della Regione siciliana. Riflessioni sulle «riforme» e sulla «non biodegradabilità» apparati pubblici. Elogio della stabilità*, in AA.VV., *Studi in onore di U. Pototschnig*, Milano, 2002, II, 1313 ss.; R. URSI, *La dirigenza regionale: il caso della Regione Siciliana*, in *le Regioni*, 2007, 5, 895 e ss.; ID, *Un’«amministrazione fantastica»: l’organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell’autonomia*, in G. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settant’anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Sovaria Mannelli, 2018, 236 ss.

<sup>13</sup> Candidato con il numero 8 nelle liste Dc della circoscrizione “Palermo e Provincia”, fu il quarto degli eletti con oltre 40.000 voti di preferenza, incrementando di ben 5000 consensi quelli ottenuti nella precedente elezione e senza il sostegno politico del Padre, deceduto improvvisamente pochi mesi prima, così P. BASILE, *Le carte in regola*, cit., 60.

<sup>14</sup> Il Prof. Francesco Teresi (1936-2012) successivamente assunse la direzione della programmazione per poi passare all’insegnamento di “*Diritto costituzionale*” presso la Facoltà di Giurispru-

Innocenzo Calcara e di Maria Trizzino quali capi di gabinetto, affiancati da un gruppo di giovani dirigenti e di tecnici di valore, Mattarella inizia la profonda azione di riforma dell'amministrazione e di superamento di inefficienze e vischiosità per contrastarne il condizionamento mafioso o anche semplicemente corruttivo<sup>15</sup>.

Durante quei sette anni Mattarella procedette ad un profondo riordino dei conti, recuperando il tempo perduto (nel solo 1971 vengono approvati ben otto rendiconti che giacevano nei cassetti), sovente evitando o limitando al massimo il ricorso alla prassi diffusa dell'esercizio provvisorio delle precedenti giunte ed anticipando così il concetto di "*bilancio come bene pubblico*"<sup>16</sup>, oggi divenuto riferimento imprescindibile di buona amministrazione.

Ma, soprattutto, ristrutturò la gestione delle finanze pubbliche puntando sulla "*programmazione come metodo di governo. Si tratta, in sostanza, di passare da un metodo di governo e di amministrazione informato alla frammentarietà degli interventi ad un sistema programmato alla luce di una visione organica e complessiva dei problemi e delle possibili soluzioni*"<sup>17</sup>, collegando il bilancio con scelte programmatiche e conferendo "*al documento una caratterizzazione che, superando la tradizionale concezione finanziario-contabile, ne faccia un mezzo di quantificazione degli interventi, nella logica delle scelte prioritarie contenute nel programma, e, al contempo, lo strumento operativo per la loro realizzazione*"<sup>18</sup>.

L'opzione è fortemente innovativa: far sì che la Regione possa affrontare i ritardi nello sviluppo, individuando obiettivi e criteri d'azione da declinare in un piano regionale di sviluppo economico-sociale che costituisca il quadro di riferimento dell'attività politico-amministrativa della Regione<sup>19</sup>.

Vengono così approvati, nel 1975: il "*Piano regionale d'interventi per il periodo 1975-1980*" (l.r. n. 18) ed il "*Programma di fine legislatura*", che realizzavano il patto per una "*solidarietà autonomistica*" raggiunto tra Dc-Psi-Pci-Pri-Psdi, base degli accordi sui quali si sarebbe fondato il Governo Mattarella<sup>20</sup>.

Un'azione riformatrice concreta e puntuale – forte dell'esperienza maturata

denza dell'Università di Palermo, Preside della Facoltà di Scienze Politiche, direttore della Scuola di specializzazione in "*Diritto delle Regioni e degli enti locali*" e della Rivista "*Nuove Autonomie*" e curatore della Collana di Diritto costituzionale del Dipartimento di diritto pubblico, è stato altresì componente del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione delle riforme propuginate e realizzate da Mattarella sia consentito rinviare al mio lavoro *Redimibile Sicilia, L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2018, 67 ss.

<sup>16</sup> Sul tema da ultimo si veda, anche per i richiami all'ormai copiosa giurisprudenza, C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/ 2018.

<sup>17</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Discussione del disegno di legge: Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 1975*, cit., 70

<sup>18</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *op. e loco ult. cit.*

<sup>19</sup> Così ancora L. ELIA, *Introduzione*, cit., 36

<sup>20</sup> Per una ricostruzione di tale fase della storia regionale v. G. GIARRIZZO, *Sicilia oggi (1950-1986)*, in M. AYMARD, G. GIARRIZZO, *Storia d'Italia. Le Regioni – La Sicilia*, Torino, 1987, 677 e ss.

da componente della Commissione finanze nella precedente legislatura (VI)<sup>21</sup> – che si caratterizzava per l’attenzione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, all’accelerazione della spesa (che viene raddoppiata, evitandone la concentrazione a fine esercizio) ed alla sua riqualificazione, al deciso incremento degli investimenti, al monitoraggio delle giacenze di cassa e della massa dei residui, all’ancoraggio della spesa a norme sostanziali, presupposto giuridico per l’iscrizione nei capitoli di bilancio.

Come pure va ricordato il contrasto alla deprecabile prassi, antitetica alla programmazione, delle “*leggi calderone*” (oggi si direbbe *omnibus*) che accompagnava, già allora, l’approvazione del bilancio, alla quale, purtroppo ancora oggi, difficilmente si sottraggono le assemblee elettive, ed alle spese parassitarie per i c.d. enti economici (ESPI, EMS, AzaSi) non potendosi più “*destinare ulteriori risorse al mantenimento di situazioni puramente assistenziali destituite di reali prospettive economiche*”<sup>22</sup>.

Durante il lungo periodo di permanenza di Mattarella alla guida del bilancio vengono approvate alcune importanti leggi di riforma del settore: la l.r. n. 45 del 1976, che rimodula la disciplina dei servizi di cassa e di tesoreria e la l.r. n. 47 del 1977, in materia di bilancio e contabilità della Regione<sup>23</sup>. Normativa che ha riformato profondamente la disciplina del bilancio e della contabilità regionale introducendo innovative previsioni in materia di programmazione e controllo sulla spesa e che resterà in vigore sino al controverso recepimento nell’ordina-

<sup>21</sup> Su questo primo periodo di impegno parlamentare si v. P. BASILE, *Le carte in regola*, cit., 50 ss.

<sup>22</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione*, cit., 279

Per una disamina della parabola degli enti economici sia consentito rinviare al mio contributo *Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell’ordinamento della Regione siciliana*, in *Nuove Aut.*, n. 2-2017, 253 e ss. ed alla dottrina ivi citata.

<sup>23</sup> Come sottolinea S. CASSESE, *Relazione al Convegno “Le carte in regola” a vent’anni dalla morte di Piersanti Mattarella*, in ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella*, cit., 1068 “*la riforma del bilancio e della contabilità era una tappa importante della innovazione non «per una sorta di venerazione delle riforme» – così dirà nel dicembre 1975 – ma per togliere rigidità al bilancio, impostarlo su base poliennale e programmatica, per ridurre il fenomeno contraddittorio dell’alto indebitamento e degli ingenti residui passivi, per accelerare la spesa. Nella presentazione di sette bilanci di previsione e dei rendiconti, finalmente pubblicati con puntualità, ritornano gli stessi temi: diminuire le spese di mero sostegno e aumentare quelle produttive; preparare tempestivamente e rendere più chiari i documenti di bilancio per assicurare il controllo dell’Assemblea; ridurre la rigidità dei bilanci e assicurare una copertura reale degli aumenti di spesa; trasformare la discussione del bilancio da un inutile rito in un fondamentale atto di indirizzo; ridurre i residui passivi, che, alla lunga, portano alla incapacità di amministrare. Tutto questo si traduce nella introduzione, nella Regione siciliana prima ancora che nello Stato centrale, del documento di programmazione, del bilancio poliennale, del bilancio di cassa, accanto a quello di competenza”.*

Sulla riforma della contabilità regionale, che ha operato nell’ordinamento regionale sino all’entrata in vigore del recepimento del d.lgs. n. 118 del 2011, si veda G. SAPIENZA, *Linee guida al bilancio della Regione Siciliana*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 50 ss.

mento regionale del decreto legislativo n. 118 del 2011 e s.m.i., operato dapprima in termini unilaterali dal legislatore regionale<sup>24</sup> e, solo adesso, attraverso le norme di attuazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli (d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158).

Dal 1975 si costruiscono le basi per quella che diverrà, anche per l'avvio delle prime iniziative europee di sostegno finanziario, la programmazione regionale, che sarà approvata appena assumerà la carica di Presidente della Regione, la l.r. n. 16 del 1978<sup>25</sup>.

In quel periodo si apre altresì il serrato negoziato con lo Stato per una revisione dell'autonomia finanziaria della Sicilia finalmente rispettosa dello Statuto (artt. 36, 37 e 38), con l'entrata in vigore della riforma tributaria del 1971 che aveva profondamente mutato la configurazione delineata dalle norme di attuazione dello Statuto siciliano (D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 *“Norme di attuazione*

---

<sup>24</sup> Giova ricordare che sin dalla l.r. 12 gennaio 2012, n. 7 è stata prevista l'introduzione progressiva della disciplina nel nuovo ordinamento contabile e la partecipazione della Regione siciliana alla sperimentazione di cui al D.P.C. M. 28 dicembre 2011, disponendo (art. 1) che nel: *“periodo di sperimentazione e fino a quando non sia approvata la riforma della contabilità regionale e degli enti regionali, la Regioni e gli enti ed organismi strumentali applicano le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, quelle contenute nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativi del citato decreto legislativo, nonché per quanto con queste ultime compatibili, quelle previste dalle vigenti norme di contabilità regionale o dai sistemi contabili previgenti alla data del 31 dicembre 2011”*. Successivamente la Regione siciliana, nella persona del suo Presidente, ha siglato l'Accordo del 9 giugno 2014 con il Ministro dell'Economia e delle Finanze assumendo l'obbligo di *“recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal D. Lgs. n. 118/2011, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni entro e non oltre il 1 gennaio 2015”*, al quale è seguito il recepimento con l'art. 11 della l.r. 13 gennaio 2015, n. 3.

In ordine all'applicazione unilaterale con legge regionale del D. lgs. n. 118/2011 s. m. i. rileva quanto evidenziato nel giudizio di parificazione reso dalla Corte dei Conti-Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo al Rendiconto generale 2016 (del. 19 luglio 2017, n. 3), che ha contestato la violazione dell'art. 43 dello Statuto e della procedura ivi prevista. Ed infatti il legislatore regionale, avendo provveduto a recepire le disposizioni normative in esame, ha posto in essere in normativa che viola contemporaneamente lo Statuto regionale e la stessa disciplina della l.n. 42 del 2009 (art.27) alla stregua del quale tale adeguamento deve avvenire mediante norme di attuazione statutaria.

<sup>25</sup> *“Il bilancio pluriennale organizzerà il flusso della spesa pubblica nel medio periodo e ne orienterà la destinazione in modo da rendere coerenti le proiezioni finanziarie con le scelte di sviluppo. Il programma annuale sarà il fondamentale atto esecutivo di verifica del piano in raccordo tra il quadro d'insieme e l'azione programmatica e di collegamento tra la politica economica di breve e medio periodo. Il bilancio annuale sarà lo strumento di attuazione per la parte di competenza della spesa regionale.”*, ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione, Il documento di linee, principi e obiettivi della programmazione regionale*, cit., 853.

Sulla portata innovativa dell'approccio programmatico nell'amministrazione regionale G. CORSO, *op. cit.*, 1599 ss.

dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria<sup>26</sup>) e che ancora attende di essere concluso in termini generali, dopo alcune parziali inserzioni<sup>27</sup>.

Una specifica attenzione l'Assessore Mattarella rivolge, poi, al sistema bancario sottoposto ad un'impetuosa crescita di istituti e sportelli del tutto ingiustificata in un'area a sviluppo ritardato come la Sicilia, con punte da primato nazionale nella Provincia di Trapani<sup>28</sup>.

Le autorizzazioni vengono drasticamente ridotte, orientamento che Mattarella confermerà anche nelle dichiarazioni programmatiche da Presidente della Regione il 3 aprile del 1978 (*“occorrerà mantenere la tendenza al rallentamento della concessione di nuovi sportelli bancari”*)<sup>29</sup>, chiaro segnale di moralizzazione di un settore nel quale erano ancora imperscrutabili molte operazioni finanziarie e semi-sconosciuti i controlli anti-riciclaggio che vigono oggi<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Per più diffuse considerazioni si rinvia a S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in *www.aic.it-osservatorio costituzionale*, 1-2015; G. D'AMICO, *La finanza della Regione siciliana e il labirinto di Creta*, in *www.forumcostituzionale.it*, 15 luglio 2016; G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in *www.osservatoriodellefonti.it*, 2/2016; A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire*, *www.issirfa.cnr.it*, 2017; R. DI MARIA, *Brevi note critiche sulla attualità (politica e giuridica) della autonomia «speciale» siciliana*, in *le Regioni*, 6/2017, 1308 e ss.; più recentemente v. il mio *Il regionalismo differenziato e la Regione Sicilia*, in *www.astrid online*, maggio 2019.

<sup>27</sup> Le ormai vetuste norme di attuazione del 1965 – di cui lo stesso Mattarella invero sottolineò l'inadeguatezza a seguito della riforma tributaria del 1971 in *Stato, Regioni e programmazione*, in *Dimensione Sicilia*, Palermo 1976, 127-129 – solo di recente sono state modificate con i DD.Lgs. 11 dicembre 2016, n. 251 e 25 gennaio 2018, n. 16. La Giunta regionale ha poi approvato due schemi normativi in materia: *“Nuove norme di attuazione dello Statuto in materia di finanziaria”*, con delibera n. 1 15 maggio 2018, preceduta dalla delibera n. 14 del 9 febbraio relativa ai *“Temi sull'accordo Stato-Regione sulla Finanza Pubblica 2018”* e *“Piattaforma su Condizione di insularità, fiscalità di sviluppo, continuità territoriale e perequazione finanziaria”* con delibera n. 265 del 18 luglio 2018.

<sup>28</sup> Sul complesso tema dei legami tra credito e mafia in Sicilia cfr. A. FIANDINO, *Mafia e sistema bancario. L'importanza dell'accesso privilegiato al “Mercato” del credito*, in *Studi Storici*, 4-1992, 775 e ss.; M. CENTORRINO, F. OBERIA, *L'impatto criminale sulla produttività del settore privato dell'economia. Un'analisi regionale*, Milano, 2001.

È di tutta evidenza che le peculiari competenze della Regioni in materia di credito e risparmio hanno esaltato il ruolo dell'Amministrazione regionale in merito sia nel favorire che nel contrastare spinte di tutta evidenza. Per una ricostruzione delle competenze regionali in materia in termini diachronici sia consentito rinviare al mio lavoro, *Le nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio*, in G. ARMAO (a cura di), *La riforma delle norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio D.lgs n 205/2012*, Torino, 109 ss.

<sup>29</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione*, cit., 288.

<sup>30</sup> Come ricorda lo stesso Mattarella (*Il credito minore in Sicilia*, in *Dimensione Sicilia*, cit., 87) il Comitato regionale per il credito e risparmio (che presiedette ininterrottamente per tutti i 9 anni nei quali fu al Governo) operò il *“deciso rallentamento nella concessione di nuovi sportelli bancari”* che scese dalle 136 del biennio '70-'71, alle 87 di quello '72-'73, alle 17 del biennio '74-'75. E tale tendenza al contenimento della tumultuosa crescita degli anni precedenti proseguirà ancora nel biennio '76-'77 (44), in quello '78-'79 (39) su 1184 sportelli operanti nel 1980. La Provincia di Trapani aveva, al tempo, un numero di sportelli equivalente a quella delle due Province di Siracusa e Ragusa.

E così agli inizi del 1976 giunge il diniego alla richiesta di apertura della cassa rurale di Salemi, ritenuta vicina agli esattori Salvo ed a politici ed imprenditori sostenuti da gruppi mafiosi. Diniego ricordato in sede processuale dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che fornì i nomi dei protagonisti di un'iniziativa che avrebbe favorito interessi mafiosi e che, paradossalmente, ricevette parere favorevole solo a fine del 1980, a quasi un anno dall'omicidio del Presidente della Regione, per poi essere bloccata dalla Banca d'Italia<sup>31</sup>.

Ma l'impegno di Mattarella si rivolse, altresì, alla questione degli ancora irrisolti divari e squilibri Nord-Sud. E lo fece da convinto assertore della specialità dell'autonomia siciliana – che come ebbe modo di affermare: “*rimane strumento idoneo al definitivo riscatto dell'Isola*” – il suo regionalismo, infatti, si rifaceva a Sturzo che riteneva la Sicilia, “*Regione nella Nazione*”<sup>32</sup>, e le Regioni meridionali, elementi di una questione di cui il Paese intero avrebbe dovuto farsi carico<sup>33</sup>.

Il giovane deputato, già prima di assumere incarichi governativi, colse nell'avvento delle Regioni ordinarie<sup>34</sup>, più che un rischio per la specialità siciliana, l'opportunità per porre fine all'isolamento delle due regioni speciali insulari del Mezzogiorno, creando una nuova sinergia meridionale incentrata proprio sulla cooperazione regionale. Vi era, piuttosto, la consapevolezza che, dopo la nascita delle Regioni ordinarie, solo un raccordo tra le Regioni del Mezzogiorno avrebbe potuto sostenere il rilancio della politica meridionalistica<sup>35</sup>.

---

Sulla disciplina antiriciclaggio si veda F. DI VIZIO, *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio*, in *Quad. dell'antiriciclaggio*, Banca d'Italia, n. 8-2017.

<sup>31</sup> Cfr. udienza della Corte d'Assise di Palermo, verbali di prova nel processo contro Greco Michele + altri – udienza del 3 febbraio è 1995, trascrizione delle bobine 1, 2 e 3, pag. 4 richiamati nella sent. della Corte di Appello di Palermo, 1<sup>a</sup> Sezione Penale, n. 1564 del 2 maggio 2003 in <http://archiviopiolatorre.camera.it/img-repo/DOCUMENTAZIONE/Pio%20La%20Torre/Aula%20Bunker/Dibattimento%20Primo%20Grado/Sentenza/Sentenza%20Primo%20Grado.pdf>

<sup>32</sup> L. STURZO, *La Regione nella Nazione (1949)*, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>33</sup> Cfr. S. CASSESE, *Le questioni meridionali*, in Id. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, cit., 10 e ss., nonché gli altri contributi ivi pubblicati.

<sup>34</sup> L'avvento delle Regioni ordinarie e delle diverse fasi del conferimento di funzioni ha determinato un'evidente patologia del sistema regionale, si vedano sul tema S. BARTOLE, *L'avvento delle regioni ordinarie e sua incidenza nel processo di revisione e rilancio della normativa di attuazione dello Statuto*, in AA.VV., *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, 59 e ss. A. FERRARA, *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23/2008 e più recentemente A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4-2014, 8 e ss.; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/Silvestri20140526.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf), 3 e ss.; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2/2016, 276 e ss. nonché, da ultimo, A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 gennaio 2020, alla quale si rinvia per ulteriori riferimenti in dottrina.

<sup>35</sup> Sin dal 1971 Egli avvertì, infatti, l'esigenza di un forte raccordo tra le istituzioni regionali del Mezzogiorno: “*Occorre creare una forza di pressione capace di controbilanciare le spinte e le sollecitazioni che sull'apparato politico-burocratico esercita la struttura socio-finanziaria del Nord*”, così ASSEMBLEA REGIO-

Egli era fortemente convinto della necessità di “*creare una forza di pressione capace di controbilanciare le spinte e le sollecitazioni che sull'apparato politico-burocratico esercita la struttura socio-finanziaria del Nord*”<sup>36</sup>, mediante un coordinamento permanente delle Regioni del Sud, collocate in un contesto economico-sociale fatto di “*squilibri, di ingiustizie, di incapacità o di impossibilità di colmare gli uni e le altre; in cui le ricorrenti crisi economiche della comunità nazionale finiscono con il costituire l'alibi per non intervenire in maniera incisiva nel Mezzogiorno*”<sup>37</sup>.

Divenne, così, protagonista della costituzione della *Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno*, il cui primo incontro si tenne a Palermo nel 1971, con il preciso obiettivo di rilanciare, su nuove basi, il dibattito nazionale sulla questione meridionale<sup>38</sup>.

Nel puntuale intervento Mattarella sottolineò la “*sperequazione nella destinazione delle risorse del bilancio ordinario dello Stato che sono andate in larga misura a favore delle zone del Nord in modo da far risultare gli interventi previsti dalla legislazione speciale per il Mezzogiorno non già aggiuntivi, come pure era stabilito che fossero, ma sostitutivi di quelli ordinari*”<sup>39</sup> ed indicò l'imprescindibile necessità di un intervento rapido ed efficace che rilanciasse le aree depresse del Sud puntando sulla modernizzazione e la produttività.

Intuizioni purtroppo ancora di straordinaria attualità ed oggi ulteriormente confortate, nell'incedere sempre più grave del divario, da analisi condivise e da dati che emergono dagli ultimi *Conti pubblici territoriali* diffusi dall'Assessorato all'Economia della Regione siciliana<sup>40</sup>.

Nel contrastare polemicamente la proposta allora formulata dal Presidente comunista dell'Emilia-Romagna, Guido Fanti, di creare la “*Padania*” quale sistema integrato delle Regioni del Nord, i cui interessi già allora seguivano meccanismi di aggregazione al di sopra ed al di là degli schieramenti politici, Mattarella

NALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Il ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica dello Stato*, cit., 543. Sulle istanze che spinsero il “Nuovo meridionalismo” di Mattarella v. S. BUTERA, *Regioni e Mezzogiorno: la Conferenza di Catanzaro*, in *Nuovi Quaderni del Meridione*, n. 57, gennaio-marzo 1977.

<sup>36</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella. Il ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica dello Stato (Palermo, 31 gennaio 1971)*, op. e loco ult. cit.

<sup>37</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella. Una Sicilia nuova nella crisi italiana*, op.cit., 604.

<sup>38</sup> Le tematiche sviluppate dalla *Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno* furono prospettate in sede parlamentare nell'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato il 22 maggio 1973, la relazione di Mattarella è pubblicata con il titolo *Stato, Regioni e programmazione*, cit., 124 e ss.

<sup>39</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella. Il ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica dello Stato (Palermo, 31 gennaio 1971)*, op. cit., 543.

<sup>40</sup> ASSESSORATO DELL'ECONOMIA, *Relazione di fine anno sull'andamento dell'economia*, in [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-AssessoratoEconomia\\_News?stepThematicNews=det\\_news&cid=News=200219623&thematicFilter=PIR\\_ArchivioNewsAssessoratoEconomia](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-AssessoratoEconomia_News?stepThematicNews=det_news&cid=News=200219623&thematicFilter=PIR_ArchivioNewsAssessoratoEconomia)

ribadi la necessità di rendere coeso il Paese sottolineandone i profili di interesse anche delle Regioni più ricche<sup>41</sup>.

Parole che, nel discorso di fine 2019, il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha voluto ribadire con forza: “è necessario ridurre il divario che sta ulteriormente crescendo tra Nord e Sud d'Italia. A subirne le conseguenze non sono soltanto le comunità meridionali, ma l'intero Paese, frenato nelle sue potenzialità di sviluppo”<sup>42</sup>.

### 3. *La Presidenza della Regione (1978-1980)*

I due governi presieduti dal Presidente Mattarella si contraddistinsero non solo per la precisa scelta di un profilo di difesa delle prerogative statutarie, ma soprattutto per l'iniziativa di una serie di importanti riforme approvate dall'ARS, delle quali molte ancora in vigore nell'ordinamento regionale, nei settori dell'amministrazione, dell'economia, del territorio, delle politiche sociali e culturali<sup>43</sup>.

Tra queste giova ricordare: la fondamentale riorganizzazione dell'amministrazione regionale (l.r. n. 2 del 1978)<sup>44</sup>, che innova l'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione rafforzando il ruolo dell'esecutivo e la sua capacità di indirizzo, controllo e di coordinamento ed introducendo significative misure di semplificazione e pubblicità dell'azione amministrativa<sup>45</sup>.

Come pure: la legge sullo sport e gli impianti sportivi (l.r. n. 8 del 1978), la normativa sulla programmazione regionale (l.r. n. 16 del 1978)<sup>46</sup>, che ha introdotto nell'ordinamento regionale il piano regionale di sviluppo, il comitato regionale della programmazione e la direzione regionale della programmazione<sup>47</sup>;

---

<sup>41</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella, Padania: una Prussia in Italia?*, op. cit., 588 e ss.

<sup>42</sup> Consultabile in [www.quirinale.it/elementi/42667](http://www.quirinale.it/elementi/42667).

<sup>43</sup> Per una puntuale disamina delle riforme promosse dai Governi regionali nei quali Mattarella fu dapprima Assessore e poi Presidente si v. ancora G. CORSO, *Sicilia*, cit., 1607-8.

<sup>44</sup> Sulla quale si vedano ancora G. CORSO, *op. cit.*, 1599 e ss. e S. RAIMONDI, *L'Amministrazione*, in F. TERESI (a cura di), *Cinquant'anni dello Statuto siciliano*, cit., 127 e ss.

<sup>45</sup> Giova segnalare che già al termine della VI legislatura dell'Assemblea regionale P. Mattarella quale componente della Commissione finanze dell'ARS era stato l'artefice della riforma più rilevante degli governi della VI Legislatura, la legge che modificava l'ordinamento burocratico (n. 7 del 25 marzo 1971) che innovava profondamente la struttura amministrativa regionale sostituendo il tradizionale assetto piramidale e gerarchico con uno modulare, profilo questo che consentiva una maggiore funzionalità e assegnava maggiori responsabilità al personale ed, al contempo, consentendo di conseguire un risparmio per il bilancio regionale, in merito cfr. P. BASILE, *Le carte in regola: Piersanti Mattarella. Un democristiano diverso*, cit., 50.

<sup>46</sup> L'ordinamento regionale viene così collegato alle politiche di programmazione già da tempo avviate a livello nazionale sulle quali si veda M. CARRABBA, *Un ventennio di programmazione (1954-1974)*, Roma-Bari, 1977 e F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993, 84 e ss.

<sup>47</sup> Com'è stato osservato, l'introduzione del metodo della programmazione aveva, oltre al

l'istituzione dei consultori familiari (l.r. n.21 del 1978); la profonda revisione della disciplina degli appalti di lavori e la semplificazione delle procedure espropriative (l.r. n. 35 del 1978) che, nel recepire la prima normativa comunitaria in materia nell'ordinamento regionale, ne ha esteso l'ambito soggettivo di applicazione, con una notevole lungimiranza per quel tempo, agli "enti economici regionali e dagli stessi fatti osservare alle società costituite con partecipazione degli enti predetti" (art.9)<sup>48</sup>.

E poi, in posizione di assoluta preminenza per l'impatto sul sistema regionale: la legge urbanistica (l.r. n. 71 del 1978)<sup>49</sup>, proposta da Mario Fasino, che ridusse significativamente gli indici di edificabilità dei suoli incidendo su precisi interessi speculativi<sup>50</sup>.

---

generale effetto di razionalizzare gli interventi e l'adozione di misure a sostegno dello sviluppo economico, consentendo un "obiettivo specifico di arginare abusi e favoritismi", precisazione che si raccoglie dalla deposizione dell'allora on. prof. S. Mattarella, riportata nella sentenza della Corte di Assise di Palermo, Sez. I, n. 9 del 1995 sull'omicidio di Piersanti Mattarella <http://archiviopiolatorre.camera.it/img-repo/DOCUMENTAZIONE/Pio%20La%20Torre/Aula%20Bunker/Dibattimento%20Primo%20Grado/Sentenza/Sentenza%20Primo%20Grado.pdf>.

<sup>48</sup> Sulla recessiva disciplina regionale degli appalti dispetto all'incedere della regolazione europea in materia sia consentito rinviare al mio lavoro *Gli appalti pubblici di servizi nella Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2000, 269 e ss.

<sup>49</sup> Sulla quale si veda per tutti S. RAIMONDI, *I livelli di pianificazione territoriale in Sicilia*, in E. FERRARI, N. SAFFA, A. TIGANO, *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano 2001, 351 e ss. ID., *La disciplina urbanistica nella regione siciliana, tra normativa regionale e normativa statale*, in *Nuove autonomie*, 2015, 53 e ss.;

L'art. 1 della legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 prevede che, sino all'emanazione di una organica disciplina regionale, la legislazione statale e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della stessa legge regionale, che sono dirette anche al conseguimento delle seguenti finalità:

- a) potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio;
- b) crescita della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti fisici, storici, sociali ed economici, da realizzare anche mediante una opportuna attività promozionale della Regione;
- c) salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e dell'ambiente;
- d) piena e razionale utilizzazione delle risorse valorizzando e potenziando il patrimonio insediativo e infrastrutturale esistente, evitando immotivati usi del suolo".

<sup>50</sup> Come precisato dalla stessa sentenza della Corte d'Assise di Palermo, Sez.I, del 12 aprile 1995, n.9: "per capire l'importanza degli interessi in gioco, specialmente nella città di Palermo, si deve pensare che la legge fissò autoritativamente ed in contrasto col vigente piano regolatore generale, drastiche riduzioni sull'utilizzabilità delle aree urbane. Con quella legge, tra l'altro, si ridusse l'indice massimo di edificabilità da 21 mc/mq a 7 e si portò l'indice di edificabilità del "verde agricolo" da 0,20 mc/mq a 0,03. Infine, con apposito comma, si stabilì per legge per il Consiglio Comunale di Palermo il divieto di edificabilità delle aree di "verde agricolo" per fini privati, vietando che le stesse potessero essere oggetto di variante urbanistica, con la sola parziale eccezione (e per percentuali limitate) di edilizia economico-popolare. Per gli amministratori comunali di Palermo questa legge fu una sostanziale, drastica ed autoritativa riduzione della loro potestà discrezionale nell'uso del territorio.

È appena poi il caso di dire che, specialmente a Palermo, il settore dell'edilizia e dello sfruttamento delle aree edificabili erano già allora uno dei campi privilegiati della attività di Cosa Nostra, anzi esponenti mafiosi di primo piano erano a quell'epoca proprietari di notevolissimi estensioni di terreno suscettibili di sfruttamento edilizio: basti pensare ai Greco di Ciaculli e di Croce Verde-Giardini o ad Aiello Michelangelo, legato alle organizzazioni mafiose di Bagheria.", cit., 162.

Tra le altre riforme varate nei ventuno mesi di governo: il trasferimento di funzioni regionali ai comuni (l.r. n. 1 del 1979), primo intervento in controtendenza sull'imperante accentramento regionale<sup>51</sup>; il completamento dell'innovativa disciplina dei beni e delle norme in materia di attività culturali (l.r. n. 16 del 1979, sarà proprio il primo Governo Mattarella ad annoverare il primo assessore ai beni culturali); le disposizioni sul riordino degli enti pubblici economici (l.r. n. 212 del 1979) volte ad individuare formule organizzative omogenee ed a porre sotto controllo tali enti regionali<sup>52</sup>, divenuti una delle principali cause di erogazione indiscriminata di risorse finanziarie regionali; il riordino della disciplina della tutela della salute mentale (l.r. n. 215 del 1979).

Sino all'ultima legge promulgata da Mattarella, la l.r. 4 gennaio 1980, n. 1, intervento organico sulla pesca, uno dei settori strategici dell'economia isolana, che venne coordinato con la disciplina europea, la quale iniziava ad assumere progressivamente rilievo individuando misure di sostegno e, contestualmente, di tutela ambientale e della fauna.

#### 4. *Il legato di un'esperienza tragicamente interrotta*

Mattarella ha condotto sino alla fine dei suoi giorni un impegno di correttezza ed innovazione amministrativa e di sperimentazione politica legato a doppio filo con la difesa dell'autonomia finanziaria della Sicilia.

Ne reca testimonianza la sua ultima intervista, pur se era già aperta la crisi governativa si ribadisce la chiara linea di confronto con lo Stato sul piano dell'autonomia finanziaria, senza alcuna remissione e con forte preoccupazione per i destini delle entrate: *“sui problemi immediati c'è un contenzioso con lo Stato. C'è e resta.....passi in avanti si sono avuti per la definizione delle norme finanziarie con il conse-*

---

In particolare si specifica che: *“risulta dalle testimonianze dell'on. Sergio Mattarella, dell'on. Leoluca Orlando, dell'on. Mario Fasino e della d.ssa Maria Grazia Trizzino (Capo di Gabinetto del Presidente assassinato), la legge urbanistica fu al centro di violentissimi contrasti sia all'esterno che all'interno dell'Assemblea Regionale e fu approvata solo grazie all'impegno incondizionato e al prestigio personale del Presidente della Regione, mentre l'on. Fasino, che in qualità di Assessore al Territorio aveva proposto il disegno di legge, non fu rieletto nelle successive elezioni regionali. Peraltro, proprio in relazione all'approvazione e alla promulgazione della legge urbanistica, il Presidente della Regione, secondo quanto ha dichiarato la Dott.ssa Trizzino, ricevette – a partire dal maggio 1979 – diverse lettere anonime con minacce di morte.”*, cit, 163.

<sup>51</sup> Su tale disciplina M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, 1988, 165 e ss.

<sup>52</sup> Le disposizioni della normativa in questione riguardano l'Ente di sviluppo agricolo-E.S.A., l'Istituto regionale della vite e del vino-IRVV, l'Azienda siciliana trasporti-AST, l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione-IRCAC, la Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane-CRIAS e l'Ente acquedotti siciliani-E.A.S. Enti che, nonostante le politiche di privatizzazione e di riduzione dell'intervento regionale in economia, sono ancora operativi, inverando quel fenomeno di *“non biodegradabilità”* degli apparati pubblici in Sicilia evidenziato da F. SALVIA *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 2002, 451 e ss.

guente aumento delle entrate della Regione. Qualcosa si è mossa, pur se il clima generale resta tutt'altro che confortante"<sup>53</sup>.

Occorre chiedersi cosa rimanga di quello che può esser considerato un elemento essenziale del testamento politico-amministrativo del Presidente Mattarella per un'autonomia regionale che, pur avendo superato i settanta anni<sup>54</sup>, come da lui stesso precisato "rimane strumento idoneo al definitivo riscatto dell'Isola"<sup>55</sup>.

Il livello del confronto finanziario con lo Stato dopo un lungo deterioramento, sino allo svilimento di quell'autonomia che lo Statuto ha voluto disegnare, giunto alla rinuncia delle risorse di spettanza regionale riconosciute dalle pronunce della stessa Corte costituzionale, appare oggi di fronte alla possibilità di una positiva conclusione a seguito dell'accordo tra il Ministro dell'Economia e le finanze ed il Presidente della Regione del 19 dicembre 2018<sup>56</sup>.

La Regione siciliana è, infatti, rimasta l'unica Autonomia regionale speciale con la quale lo Stato non ha ancora stipulato un accordo generale di finanza pubblica che consenta l'adozione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria e tributaria<sup>57</sup>, con evidenti effetti di erosione delle entrate e sottrazione di

<sup>53</sup> Così concludeva il Presidente P. Mattarella l'intervista rilasciata a G. PEPI il giorno prima e pubblicata dal «Giornale di Sicilia» ("I nodi sono molto grossi, le armi appaiono spuntate: spero di farcela, e presto") proprio il 6 gennaio 1980, la stessa mattina di quel drammatico evento.

<sup>54</sup> Per una riflessione generale sull'autonomia siciliana si vedano le relazioni di G. Corso, S. Raimondi, G. Silvestri, nonché di A. Bellavista, A. Piraino, A. Saitta, L. Saltari, A. Sciortino, R. Ursi e la mia in Atti del Convegno *Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO E M. SAJJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016 ed il contributo di D. IMMORDINO, *Tra evoluzione e normalizzazione: annualità e prospettive dell'autonomia speciale siciliana*, in F. PALERMO, S. PALORARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 265 e ss.

<sup>55</sup> Essa "costituì [quindi] la risposta giusta, corretta, democratica alle domande drammatiche della Sicilia del dopoguerra e servì ad inalveare, secondo una corretta mediazione politica, la vocazione all'autogoverno della Sicilia dell'Ottocento e del primo Novecento" cfr. ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Pier-santi Mattarella. Indirizzo di saluto al Presidente della Repubblica Sandro Pertini-9 Novembre 1979*, cit. 520.

<sup>56</sup> Per una disamina degli accordi sinora conclusi tra Regione e Stato si veda ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, Note in materia di rapporti finanziari Stato, XVII Legislatura Documento 21 – Ottobre 2019, <https://www.ars.sicilia.it/sites/default/files/downloads/2019-10/Documento21%202019%20-%20Rapporti%20finanziari%20Stato%20-%20Regione.pdf>.

<sup>57</sup> Per una completa rassegna v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le regioni a statuto speciale*, in [https://temi.camera.it/leg18/post/accordi\\_in\\_materia\\_finanziaria\\_tra\\_lo\\_stato\\_e\\_le\\_regioni\\_a\\_statuto\\_speciale-1.html](https://temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html) ed in dottrina R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, 2013, F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014; G. RIVISECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in [www.rivistaatc.it](http://www.rivistaatc.it), 1/2016, M. BONI, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11/2016; G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Regioni*, 1/2016, 140 e ss.; C. DRIGO, *Principio dell'accordo in materia finanziaria e leale collaborazione con le Regioni a statuto speciale*, in *Quad. cost.*, 4/2016; 881 e ss.; M. MICHETTI, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra prerogative statutarie e poteri legislativi statali*, in *Giur. cost.*, 2017, 2538 e ss.

risorse di spettanza regionale che si sommano alla gravissima crisi che attanaglia l'economia regionale, le difficoltà finanziarie dei Comuni, la desertificazione imprenditoriale che hanno raggiunto punti di non ritorno come l'emigrazione intellettuale e giovanile, trasformando la Sicilia nell'area più povera del Paese e, per di più, senza realistiche prospettive di recupero dei drammatici effetti della crisi.

Il messaggio di Mattarella, nonostante il tremendo colpo inferto all'esercizio di un'autonomia responsabile con l'interruzione di quella esperienza amministrativa, rimane ancora vivo, e la sua intuizione attuale più che mai: senza rivendicazione delle legittime pretese di una Sicilia rinnovata e con *"i conti e le carte in regola"* non ci può essere futuro, ma solo miseria. E la miseria ed il degrado costituiscono il terreno sul quale alligna la sottocultura mafiosa che quell'esperienza di governo ha voluto far tacere, mentre il pensiero che l'ispirò giunge oggi ancora vitale<sup>58</sup>.

La difesa delle ragioni della Sicilia e della crescita economica divennero, nella visione politica di Mattarella, elemento essenziale per la lotta contro la mafia, costituendo il salto di qualità che ancora, purtroppo manca ad alcuni settori dell'Isola, ritrovando le ragioni culturali, storiche e politiche dell'autogoverno finalizzato a garantirne il riscatto ed il progresso economico-sociale.

---

Per un approfondimento specifico sulla Sicilia sia consentito rinviare al mio lavoro *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in <http://italianpaperfederalism.issirfa.cnr.it/la-revisione-delle-relazioni-finanziarie-tra-regione-siciliana-e-stato-nella-nuova-stagione-del-regionalismo.html>

<sup>58</sup> Sempre P. Mattarella, di fronte all'Assemblea regionale siciliana, commemorando il Giudice Terranova ed il Maresciallo Mancuso all'indomani del loro eccidio, nell'ultimo discorso tenuto in Parlamento, affermava: *"nella capacità di identificare uno sviluppo e di proporre scelte coerenti di carattere produttivo che garantiscano una crescita economica, sociale e civile dell'Isola, c'è anche la risposta essenziale all'eliminazione delle ragioni di fondo del prosperare della mafia nella nostra Regione"*, ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella. Discussione delle mozioni e della interpellanza sullo stato dell'ordine pubblico in Sicilia e sulla lotta alla mafia-20 Novembre 1979*, cit., 531.