

## **Io speriamo che me la cavo (orale). Ovvero: può il Presidente della Sicilia non promulgare una delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale?**

di Emanuele Rossi \*  
(30 agosto 2017)

1. Possono le delibere legislative (regionali) sparire nei cassetti una volta approvate?

La domanda può sembrare retorica (ed anzi dovrebbe essere tale), ma la vicenda di una delibera legislativa siciliana “sopravvissuta” alla “rivoluzione” del procedimento di controllo delle leggi siciliane potrebbe far pensare al contrario.

Ricostruiamo brevemente di cosa si tratta.

Con la sentenza n. 255/2014, come ben noto, la Corte ha accolto una questione di costituzionalità che la stessa aveva sollevato davanti a sé con l'ordinanza n. 114/2014, dichiarando l'illegittimità del procedimento di controllo come regolato nel relativo statuto speciale: in sostanza la Corte ha dato attuazione, con più di quindici anni di ritardo, al disposto dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, ritenendo che il sistema “nazionale” di controllo delle leggi regionali (un controllo successivo anziché preventivo, e promosso dal Governo nazionale anziché dal Commissario dello Stato presso la regione) debba ritenersi più “autonomista” di quello previsto in via statutaria. Dunque, successivamente a tale pronuncia, i ricorsi nei confronti delle leggi siciliane devono essere proposti dal Governo entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge: esattamente come avviene per tutte le altre regioni (su tali vicende, e per indicazioni sui commenti alle decisioni della Corte, sia consentito rinviare a F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014 – 2016)*, in corso di pubblicazione).

Al momento della “svolta”, tuttavia, risultavano pendenti alcuni giudizi, relativi a leggi siciliane, promossi secondo il “vecchio” procedimento: la Corte li ha dichiarati tutti “improcedibili”, ritenendo non più legittimato il Commissario dello Stato a proporre ricorso, né più applicabili gli artt. 27, 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia. La scelta dell'improcedibilità, anziché della cessazione della materia del contendere, è stata giustificata dalla Corte (già nella prima ordinanza, vale a dire la n. 105/2015) in considerazione del fatto che il secondo dispositivo indicato avrebbe precluso “la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri”. In altri termini, la Corte sembra voler intendere che la pronuncia di improcedibilità avrebbe potuto rimettere in termini il Governo: ma non è chiaro come ciò sarebbe potuto avvenire, stante il termine perentorio di sessanta giorni previsto dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione governativa. Ad ogni buon conto, tutti i ricorsi nei confronti delle leggi siciliane sono stati dichiarati, come detto, improcedibili (ordinanze n. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204 e 265 del 2015): con l'effetto – apparentemente paradossale – che tutte le leggi oggetto di ricorso hanno evitato un giudizio di merito (in sostanza, il mutamento di giurisprudenza ha provocato una sorta di “sanatoria” per le leggi impugnate). L'“inconveniente” indicato è tuttavia meno grave di quanto si potrebbe immaginare, considerando che quei giudizi (tutti tranne uno, come subito si dirà) si sarebbero comunque conclusi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere, perché la delibera legislativa oggetto del giudizio era stata nel frattempo promulgata parzialmente, con omissione delle parti oggetto di ricorso: circostanza che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, avrebbe provocato la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

2. Tutto questo riguardava però dieci delle undici pronunce indicate: non invece il caso risolto con l'ordinanza n. 175/2015, relativa a una questione sollevata dal Commissario dello Stato su un disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale in data 1° agosto 2014 e contenente "Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale". Tale disegno di legge non si limitava a definire le procedure atte a prevenire le patologie indicate, ma prevedeva anche l'assunzione di igienisti dentali, previa rimodulazione delle piante organiche delle Aziende sanitarie. A fronte di tale previsione, il Commissario dello Stato eccepiva la mancata copertura finanziaria: sebbene infatti la stessa delibera legislativa stabilisse che detta rimodulazione sarebbe dovuta avvenire mediante la soppressione di figure di operatori sanitari equiparabili e con equivalenti livelli salariali rispetto a quelli da assumere, faceva difetto – a parere del Commissario – l'indicazione delle modalità con cui si sarebbe dovuto procedere all'equiparazione indicata e a stabilire l'equivalenza dei livelli salariali, con conseguente prospettata violazione dell'art. 81 Cost.

Nel relativo giudizio la Regione non si era costituita in giudizio (secondo un indirizzo peraltro costante degli ultimi anni), ed inoltre - caso assai singolare invece rispetto alla prassi consolidata -, il Presidente della Regione non aveva provveduto alla promulgazione della delibera in pendenza di giudizio (nel caso specifico una promulgazione parziale sarebbe risultata particolarmente complessa e forse impossibile, concernendo il ricorso la mancata copertura finanziaria).

Si è però verificata una circostanza abbastanza singolare: nelle more del giudizio davanti alla Corte (circa un mese dopo la proposizione del ricorso), un deputato dell'Assemblea siciliana ha (ri)presentato un disegno di legge del tutto simile a quello già approvato (n. 809 del 10 settembre 2014), accompagnandolo da una nota introduttiva in cui si spiega che l'iniziativa era conseguente al ricorso del Commissario dello Stato, la cui motivazione sembra (al proponente) "assumere il tono di una censura della capacità legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, con valutazioni che a volte sembrano assumere una connotazione di censura politica nei confronti di questa Istituzione". E fin qui passi: ognuno ha la propria sensibilità, e può conseguentemente ritenere che la violazione di un principio costituzionale equivalga ad una censura politica. Si potrebbe a lungo disquisire su tale distinzione, come ben sappiamo: ma non è il caso di darvi qui eccessivo peso. Perché è il passaggio successivo che merita maggiore attenzione: "In considerazione di ciò (vale a dire della connotazione politica della censura commissariale, *NdR*) appare opportuno che la Corte costituzionale, invocata con il ricorso citato, si esprima sulla censura di costituzionalità sollevata dal Commissario dello Stato consentendo alla stessa di definire i limiti costituzionali della capacità legislativa concorrente attribuita alla Regione": pertanto, si conclude, "è stato predisposto questo apposito disegno di legge contenente la norma, impugnata dal Commissario (...), che si propone all'approvazione dell'Assemblea per consentirne successivamente la promulgazione, in modo che l'Ecc.ma Corte costituzionale possa procedere al proprio pronunciamento".

Proviamo ad immaginare quale scenario il proponente avesse in mente nel proporre all'Assemblea di approvare un disegno di legge identico rispetto a quello approvato dalla stessa un mese prima: forse (e mai l'espressione "forse" fu tanto necessaria), egli sospettava che la Corte avrebbe respinto il ricorso per motivi procedurali (come in effetti è stato) sulla "prima" delibera, al contempo ritenendo che la riapprovazione di un identico testo, qualora promulgato, potesse consentire al Presidente del consiglio dei ministri di proporre ricorso ai sensi della "nuova procedura" ed alla Corte di valutare *nel merito* le eventuali censure. In sostanza, il proponente aspirava (*forse*, lo si ribadisce) ad un giudizio *di merito* sulla delibera legislativa, non accontentandosi di una decisione di rigetto fondata su ragioni di carattere processuale.

Se così fosse, si sarebbero comunque posti alcuni problemi: può un'assemblea legislativa, in forza del principio del *ne bis in idem* in diritto parlamentare, approvare due volte la "stessa" legge dopo che la prima approvazione è stata valida? Se "entrambe" le leggi fossero andate a buon fine, esse avrebbero dovuto essere promulgate entrambe?

Domande che tuttavia possiamo lasciare senza risposta, perché il "secondo" disegno di legge si è arenato in Aula, dove è stato annunciato il 23 settembre 2014 e da quel momento non se n'è avuta notizia.

3. Torniamo dunque alla prima delibera legislativa, quella approvata definitivamente dall'Assemblea siciliana il 1° agosto 2014.

Il ricorso proposto dal Governo è stato, come detto, dichiarato "improcedibile" dalla Corte con l'ordinanza n. 175/2015: a seguito di tale pronuncia, dunque, la legge avrebbe dovuto dunque essere promulgata dal Presidente regionale.

Analizziamo – per puro scrupolo – cosa dispone lo statuto siciliano al riguardo.

L'art. 13 prevede che le leggi approvate dall'Assemblea regionale sono promulgate dal Presidente della Regione "decorsi i termini di cui all'art. 29, comma secondo": disposizione in forza della quale "scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione". L'intreccio tra le disposizioni statutarie (riferite ad un controllo che avrebbe dovuto essere esercitato dall'Alta Corte siciliana, e "trasferito" alla Corte costituzionale in forza di decisioni della stessa Corte, senza peraltro che le disposizioni statutarie siano mai state annullate o abrogate, come noto) e quelle previste in via generale dalla legge n. 87/1953 poneva il dubbio se la promulgazione "preventiva" (considerando estremamente improbabile una decisione della Corte entro i trenta giorni previsti) fosse obbligatoria o facoltativa: ma la Corte ha chiarito, fin dalle sentenze n. 9 del 1958 e n. 31 del 1961, che la promulgazione "preventiva" sia da considerare una facoltà e non un obbligo, potendo il Presidente (analogamente a quanto avveniva per tutte le regioni a statuto ordinario nella vigenza dell'art. 127 Cost. prima della riforma del 2001) attendere la decisione della Corte per procedere (in dottrina si v., fra gli altri, G. PALMERI - F. NICOSIA, *Garanzie di tempestività nel controllo delle leggi della Regione Siciliana*, in *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli, 1988, 312). Così che il giudizio della Corte sulle leggi siciliane veniva a configurarsi come un giudizio di tipo preventivo nell'ipotesi in cui il Presidente regionale non avesse proceduto alla promulgazione della legge; e come un giudizio successivo nell'ipotesi in cui fosse nel frattempo intervenuta la promulgazione ad opera del Presidente (su tali vicende v., da ultimo, M. MOSCATI, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 390 ss.). L'evidente "errore" in cui era caduta l'ord. n. 385/2006 (con cui la Corte, a fronte di una delibera legislativa non promulgata in pendenza di giudizio, aveva dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto "la mancata promulgazione della legge impugnata preclude definitivamente la possibilità che la stessa espliciti una qualsiasi efficacia, privando di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale") fu prontamente rimediato dalla sent. n. 38/2007, in cui la Corte precisò che "la circostanza secondo cui – in attesa della pronuncia di questa Corte – la Regione stessa non ha dato corso, con la necessaria pubblicazione, alla delibera oggetto di impugnazione, deve ritenersi irrilevante agli effetti della ammissibilità del ricorso".

Riportando questo al caso di specie, è evidente che non avendo promulgato "prima", il Presidente avrebbe dovuto procedere alla promulgazione della legge a seguito della pronuncia della Corte di improcedibilità: in altri termini, e come è del tutto evidente, l'alternativa che lo statuto siciliano pone al Presidente regionale è tra promulgare *prima* o *dopo* la decisione della Corte, non certo – e non mai – tra promulgare e non promulgare.

Malgrado ciò, della delibera legislativa sulla prevenzione delle patologie del cavo orale si sono perse le tracce: l'atto di promulgazione non è mai stato adottato, e da notizie raccolte dalla stessa Assemblea regionale si è saputo che "la legge alla data del 18 luglio 2017 non risulta tuttora né promulgata né pubblicata". Informativa da cui si evince che la promulgazione potrebbe avvenire in futuro (forse durante il periodo elettorale?): sta di fatto che, al momento, vi è una delibera approvata dall'Assemblea regionale e che è chiusa in qualche cassetto della Regione.

4. Suscita alcune perplessità quella pur attenta dottrina che ha esaminato la vicenda in questione, e che ha ritenuto "francamente inverosimile, anche in considerazione del tipo di censura mossa", la promulgazione della legge a seguito della decisione di improcedibilità, promulgazione che avrebbe potuto rimettere in termini il Governo per l'impugnazione della stessa entro sessanta giorni dalla pubblicazione (G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane (note alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)*, in *Regioni*, n. 2/2015, 490 ss.). Non è dato comprendere, al riguardo, se la inverosimiglianza indicata sia riferita alla conoscenza della prassi e più in generale del modo di agire dei soggetti politici siciliani (su cui non sono in grado di esprimere valutazioni) o se invece debba riferirsi alla corretta applicazione della regole costituzionali: in questo secondo caso, a mio parere, "francamente inverosimile" risulta il comportamento esattamente contrario a quello indicato. Anche perché lo stesso A. prosegue indicando quella che, a suo giudizio, dovrebbe essere la procedura corretta da applicare: ovvero che "l'Assemblea riprenda in esame e magari approvi il nuovo (?) disegno di legge, sottoponendo al vaglio del Governo le medesime disposizioni già censurate dal Commissario dello Stato". Perché l'Assemblea regionale dovrebbe riapprovare una delibera legislativa che ha già approvato, e sulla quale la Corte non ha espresso alcuna censura nel merito? Non dovrebbe valere anche in questa circostanza la regola del *ne bis in idem*? E se poi lo scopo fosse di rimettere in termini il Governo ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso, non sarebbe sufficiente a tal fine promulgare la legge, come peraltro lo stesso A. propone in altro passaggio?

5. La vicenda descritta si presterebbe a diverse considerazioni, che in questa sede sarà sufficiente richiamare.

Occorre ricordare, in primo luogo, che i poteri di promulgazione, al pari di tutti quelli riguardanti la fase integrativa dell'efficacia di una delibera legislativa, "debbono essere interpretati in modo tale da ridurne la discrezionalità ai minimi livelli possibili, non potendosi ammettere, in linea di principio, che l'efficacia (anche temporale) della legge sia determinata dalla volontà di soggetti che non sono depositari della potestà legislativa" (A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bologna – Roma, 1977, 183).

In secondo luogo, va ricordato che in passato si era con forza criticata la prassi della promulgazione parziale ad opera del Presidente della Regione Sicilia, ritenendo che in tal modo lo stesso si configurasse alla stregua di un "legislatore negativo" (secondo la definizione proposta per primo da G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"?*, in *Regioni*, 1983, 475 ss.): che si dovrebbe dire ora, allorché il Presidente regionale omette in toto la promulgazione della delibera legislativa approvata dall'Assemblea?

Ed ancora: sorprende il silenzio che sembra essere caduto, anche nel contesto politico e sociale siciliano, sulla vicenda. Da quanto ho potuto verificare, nessuna protesta si è alzata, né da parte dei deputati regionali e neppure di quanti potevano avere un qualche interesse all'entrata in vigore della legge in questione. Nemmeno gli igienisti

dentali, che avrebbero avuto riconosciuta qualche possibilità di lavoro in più, sembrano aver invocato la promulgazione della legge.

Infine, si potrebbe ragionare sui possibili rimedi alla mancata promulgazione della legge: certamente, se ciò avvenisse a livello nazionale, si potrebbe immaginare un ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato sollevabile dalle Camere nei confronti del Presidente della Repubblica (sarebbe una sorta di caso di scuola). Per il livello regionale è assai più complesso immaginare un rimedio: l'Assemblea potrebbe approvare una delibera per invitare il Presidente a promulgare (più difficile, anche sul piano astratto delle mere ipotesi, la possibilità di una mozione di sfiducia al Presidente: sia perché comporterebbe lo scioglimento dell'Assemblea, sia perché non otterrebbe alcun effetto sulla promulgazione), mentre non mi pare che il Governo nazionale abbia alcun interesse a sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti della mancata promulgazione.

In ogni caso, ai fini del presente intervento ci si può limitare a porre il problema: anche perché, da quanto si è detto, non sembra che a nessuno interessi particolarmente rimediare al singolare comportamento del Presidente della Sicilia (e forse neppure prevenire le patologie del cavo orale dei pazienti siciliani).

\* Scuola superiore Sant'Anna, Pisa