

In tema di ricorsi della Regione siciliana contro leggi statali, ovverosia di applicazioni *tacite ed immotivate* (ma *giuste*) della clausola di maggior favore

di Antonio Ruggeri

Non saprei dire se sia maggiormente censurabile una motivazione discutibile o, diciamo pure, errata di una “non motivazione”, con riguardo alle pronunzie dei giudici in genere ma soprattutto a pronunzie della Corte costituzionale che, proprio perché non soggette a forma alcuna di impugnazione, sono obbligate a dotarsi di un apparato consistente di argomenti a loro sostegno, altrimenti presentandosi come atti (o, forse meglio, fatti) espressivi di pura forza o, diciamo pure, di un potere costituente permanente ed inesauribile.

In astratto, è forse da considerare ancora più riprovevole la totale assenza di motivazione, se non altro per il fatto che essa appare con tratti di maggiore evidenza o di minore opinabilità rispetto alle motivazioni traballanti. Un’assenza che, a mia opinione, va vista non tanto sul piano formale-strutturale e riferita a singole pronunzie, in relazione alle quali il caso è francamente di scuola, quanto ad un intero indirizzo dalle stesse composto, laddove venga a formazione per effetto della sovrapposizione di più decisioni adottate a mo’ di fotocopia l’una dell’altra e, appunto, poggianti su una base originariamente, sostanzialmente carente. La qual cosa, in una sorta di “graduatoria” dei vizi, sembra porsi come ancora più grave persino del caso di una singola decisione formalmente priva di motivazione, denotando un vero e proprio *animus* reiteratamente manifestato e volto a discostarsi dai canoni elementari che stanno a base dell’esercizio della giurisdizione. Ma, forse, come qui, ciò non si deve ad una scelta scientemente fatta e deliberatamente, coerentemente portata avanti, man mano che se ne presenti l’occasione, bensì ad una svista o ad una dimenticanza diffusa: delle stesse parti prima (e, segnatamente, di quella resistente) e, quindi, dell’organo giudicante.

Mi riferisco alle impugnazioni delle leggi statali ad opera del Presidente della Regione siciliana, laddove effettuate – come, peraltro, è sin qui sistematicamente avvenuto¹ – non già nel termine statutario di trenta giorni dalla pubblicazione bensì in quello, doppio, indicato nell’art. 127 della Carta novellata ed evidentemente ritenuto valevole anche per la Sicilia in forza della clausola della condizione più favorevole, di cui all’art. 10 della legge di riforma.

Il Governo – a quanto mi consta – non ha ritenuto di dover eccepire l’inammissibilità dei ricorsi né se n’è fatto problema il giudice delle leggi. La qual cosa suona francamente strana, malgrado gli insistiti richiami fatti al succitato disposto della Costituzione, riletto alla luce della clausola suddetta, con riguardo a Regioni ad autonomia differenziata diverse dalla Sicilia. E ciò, se si considera che per quest’ultima la Corte, in una sua discussa (e discutibilissima) pronunzia (sent. n. 314 del 2003), ha ritenuto valevole, pur dopo (e *malgrado...*) la riforma, il peculiare regime di controllo da parte del Commissario dello Stato.

¹ A partire dalla riforma del titolo V e fino ad oggi, a me risultano essere stati presentati i ricorsi seguenti: 1) n. 43 del 2001 (avente ad oggetto la legge 18 ottobre 2001, n. 383), notificato il 19 dicembre 2001 e deciso con sent. n. 29 del 2004; 2) n. 16 del 2002, not. il 27 febbraio 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448), deciso con sent. n. 372 del 2003; 3) n. 30 del 2003, not. il 21 marzo 2003 (l. 16 gennaio 2003, n. 3), deciso con sent. n. 270 del 2005; 4) n. 60 del 2003, not. il 31 luglio 2003 (l. 5 giugno 2003, n. 131), deciso con sent. n. 236 del 2004; 5) n. 98 del 2003, not. il 19 dicembre 2003 (d. lgs. 16 dicembre 2003, n. 288), deciso con sent. n. 270 del 2005; 6) n. 28 del 2004, not. il 24 febbraio 2004 (l. 24 dicembre 2003, n. 350), deciso con sent. n. 425 del 2004; 7) n. 7 del 2006, not. il 26 gennaio 2006 (l. 2 dicembre 2005, n. 248); 8) n. 31 del 2006, not. il 24 febbraio 2006 (l. 23 dicembre 2005, n. 266); 9) n. 104 del 2006, not. il 9 ottobre 2006 (l. 4 agosto 2006, n. 248); 10) n. 11 del 2007, not. il 23 febbraio 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296). Gli ultimi quattro ricorsi – come si vede – non sono stati ancora definiti; del settimo l’udienza si è tenuta il 9 gennaio 2007.

Di quest'ultimo non intendo qui occuparmi, riprendendo da cima a fondo la questione, pure un tempo accesamente discussa e tuttavia ormai chiusa dalla decisione ora richiamata, che – come si rammenterà – si è fatta portatrice dell'idea secondo cui il regime in parola non può costituire oggetto di confronto col regime comune introdotto dalla riforma. Sta di fatto che, proprio a motivo della irripetibile, complessiva connotazione del primo, la Corte non poteva (e non può...), a mia opinione, considerarsi sgravata dell'onere di enunciare le ragioni che l'hanno indotta ad estendere *factis* alla Sicilia il trattamento dalla riforma riservato alle Regioni di diritto comune. È, tuttavia, evidente che le cose stanno così e che, dunque, per tale Regione il regime risulta "frazionato" tra lo statuto e la Costituzione novellata, a seconda dell'ente ricorrente. Solo che quanto per le "comuni" Regioni speciali può appunto apparire di tutta evidenza, non lo è affatto per la Sicilia; e non lo è *proprio* per effetto del singolare regime dalla stessa Corte giudicato valevole con riferimento ai casi di impugnazione da parte dello Stato. È vero che il verdetto emesso nel 2003 non può, a rigore, qualificarsi come un precedente (in senso stretto) negativo, riguardando quest'ultimo il caso speculare a quello anche per l'isola ormai governato dall'art. 127. Si converrà, nondimeno, che il frazionamento del regime di controllo sulle leggi, ancorché possibile (e, nella circostanza, come subito dirò, a parer mio, lo è), non si pone di certo come la regola. Se non altro, per questa ragione, dunque, un minimo di motivazione poteva (e può) essere legittimamente preteso.

In merito poi alla possibilità di far capo a fonti diverse a seconda dell'ente ricorrente, non si dà – come si diceva – un ostacolo pregiudiziale alla sua ammissione. È vero che può sostenersi che l'una forma di ricorso (da parte del Commissario dello Stato) è stata a suo tempo pensata e fatta oggetto di un certo tipo di regolazione in relazione all'altra (da parte della Regione); ma, di qui a dire che la prima non si sarebbe avuta ovvero che sarebbe stata ad ogni buon conto diversa qualora si fosse immaginata la eventualità del (parziale) mutamento della seconda, ne corre. Non è, d'altronde, su supposizioni non suffragate da alcun sicuro riscontro che può fondarsi e svolgersi una osservazione critica pertinente ed inconfutabile. Se, poi, si considera che, nella specie, l'alterazione rispetto al quadro originario è data unicamente dal raddoppio dei termini per l'impugnazione, che di per sé innegabilmente costituisce un rafforzamento delle garanzie dell'autonomia, non mi pare che possa esservi dubbio di sorta circa la correttezza della prassi al riguardo invalsa.

Vi è di più. Altro è, infatti, il frazionamento della disciplina per *uno stesso* procedimento di ricorso, quale possa cioè prendere corpo attraverso un *mix* di norme pescate da questa o quella fonte (a seconda della fase, delle condizioni, delle forme e di quant'altro insomma concorra alla complessiva conformazione del ricorso stesso), ed altro invece – come qui – un frazionamento che preservi integra la fisionomia del singolo ricorso, unitariamente considerato. La prima eventualità è – come si sa – fortemente discussa (e, per vero, discutibile), a motivo delle più o meno forzate e vistose manipolazioni che potrebbero aversene in sede di scomposizione e ricomposizione dei materiali normativi; la seconda è, di contro, pianamente praticabile, tanto più laddove l'innesto del "segmento" tratto dalla disciplina di diritto comune sul tronco della disciplina speciale non dovesse comportare (ed è proprio il nostro caso) una sostanziale alterazione di quest'ultimo, sì da renderne irriconoscibili i tratti distintivi e più immediatamente qualificanti.

Insomma, nulla da eccepire nel *merito* alla pratica corrente; nel *metodo*, invece, la circostanza per cui si assista qui ad una sorta di motivazione per... *fatto concludente*, tanto più significativa in quanto (apparentemente) deviante dall'indicazione data con la pronuncia del 2003 sopra richiamata, non può – come si è venuti dicendo – essere valutata positivamente. Proprio nella congiuntura presente, in cui l'opera di chiarificazione dei lineamenti di fondo del nuovo impianto costituzionale, posta in essere con non poca fatica dalla giurisprudenza, non può dirsi di certo compiuta né aver raggiunto un avanzato

stadio di maturazione, si richiede a mia opinione un utilizzo ancora più accorto ed incisivo della motivazione, dal quale la pratica (normativa e non) possa ricevere quel fermo orientamento di cui ha forte bisogno, rifuggendo dunque da improvvisate o estemporanee iniziative ovvero da insicure ricostruzioni della genuina (ma non esplicitata) intenzione della Corte, quale resa palese dal “diritto vivente” dalla stessa composto.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali