

Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato

(nota a Corte cost. n. 314 del 2003)

di Antonio Ruggeri *

(5 novembre 2003)

Pericoloso precedente, questo cui ha ora fatto luogo la decisione qui annotata, suscettibile di proiettare una lunga ombra ben oltre l'ambito dalla decisione stessa coperto, dando vita ad effetti imprevedibili, forse non poco pregiudizievoli, per l'autonomia. E il vero è che, pur dando l'impressione di voler salvaguardare fino in fondo la ("specialissima") specificità siciliana e di venire incontro ad una non taciuta sollecitazione *politica* (sottolineo, come dirò, non a caso l'aggettivo) della stessa Regione a favore della soluzione oggi accolta, la Corte sembra porre le basi per un futuro orientamento complessivamente volto a ritorcersi proprio a danno dell'autonomia, e non pure portato alla sua ulteriore valorizzazione e salvaguardia.

Questo timore è alimentato dal fatto - sul quale mi parrebbe opportuno particolarmente fermare l'attenzione - per cui, in nome della *diversità* di tratti dell'istituto statutariamente disciplinato, quello appunto del controllo sulle leggi, la Corte chiude le porte all'ingresso nel territorio regionale della disciplina di ordine generale stabilita per il *medesimo* istituto dalla Carta novellata, soffocando in tal modo le aspettative di promozione dell'autonomia ingenerate dall'art. 10 della legge di riforma. Una notazione di sfuggita al riguardo: non è esatto affermare - come pure da parte di taluno (C. Padula, G. Di Cosimo ed altri) s'è fatto, e si fa - che il dettato statutario sarebbe stato "abrogato" dalla Carta riformata: l'art. 10, infatti, è una norma (di vantaggio) *ad tempus*, fino all'atteso "adeguamento" degli statuti, nulla dunque escludendo che i nuovi statuti decidano di confermare, in questa o quella parte, proprio l'originario impianto ovvero che nulla stabiliscano al riguardo, facendo pertanto riespandere la disciplina *medio tempore* solo compressa (tecnicamente, "sospesa"). Che, poi, sia ragionevole che tutto ciò avvenga è da stabilire caso per caso; ma, in astratto, bene appunto può darsi che avvenga.

A sostegno della tesi pessimistica sopra enunciata circa i possibili effetti a cascata derivanti dal punto di diritto fissato dalla Corte nella pronunzia qui annotata, mi pare che si possa muovere da un assunto, ora non argomentabile in modo adeguato e che, tuttavia, parrebbe esser difficilmente contestabile; ed è che - per strano che possa sembrare - l'autonomia richiede talvolta di essere difesa anche contro... *se stessa*, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli, che se ne fanno, per ragioni di bottega (o di altra natura), da parte di un apparato governante irresistibilmente portato a rinchiudersi in modo autoreferenziale in se stesso, a presidio di inconfessati (ed inconfessabili) interessi. E, inverosimilmente, l'autonomia non si realizza ed appaga unicamente grazie alla libera e piena autodeterminazione politica dei governanti di turno; altrimenti, sarebbe come dire che quanto viene oggi deciso a Palermo e magari domani a Cagliari o a Trento costituisca non già una "proposta" di specificazione-attuazione del quadro costituzionale e/o statutario bensì l'insindacabile, assiomaticamente esatta, interpretazione ("autentica", appunto) dello stesso. Tanto più laddove - come qui - è in gioco la ricostruzione del significato e della complessiva valenza di un istituto (e di un meccanismo che vi dà corpo e svolgimento) idoneo ad esser portato a sistematiche ed uniformi applicazioni, ben oltre dunque lo spazio temporale di durata della maggioranza politica che contingentemente incarna gli organi di governo della Regione (è chiaro che, tardando oltre misura l'"adeguamento" dello statuto, il punto di diritto oggi enunciato dalla Corte potrà valere indefinitamente per il futuro, superando la barriera temporale del rinnovo degli organi direttivi della Regione).

L'autonomia, insomma, non è un *valore in senso soggettivo*, così come inteso e praticato da questo o quell'attore politico-istituzionale, che pure se ne fa portatore, bensì *in senso oggettivo* o, meglio, *assiologico-oggettivo*, proprio in quanto *valore costituzionale*, nella pregnante, rigorosa accezione del termine (sulla "spersonalizzazione" dei valori costituzionali, da un punto di vista teorico-generale, rammento qui le penetranti riflessioni di G. Silvestri). Un valore, dunque, idoneo ad inverarsi dando fondo a tutte le risorse e gli strumenti apprestati dalla Costituzione e dallo statuto, alla *sola condizione* che essi siano spesi al servizio della comunità stanziata sul territorio, e non già allo scopo della mera autoriproduzione e trasmissione di talune forme espressive dell'autonomia stessa, pure originariamente aventi un loro non disprezzabile significato ma quindi convertites in veri e propri "privilegi", privi peraltro ormai di una *ratio* unitaria ed internamente coerente, in conseguenza delle non lievi torsioni subite dagli enunciati statutari e dei non pochi innesti in seno ad essi effettuati di "segmenti" di altri disposti, aventi altrove la radice della loro esistenza e giustificazione.

Non occorre essere particolarmente smalzati per cogliere il vero obiettivo di questa pronunzia: che è di prestare un

generoso, indispensabile avallo all'incomprensibile (per non dire: insensata...) presa di posizione politica dell'assemblea siciliana, adottata con un ordine del giorno approvato a ridosso dell'entrata in vigore della riforma del titolo V e volta al mantenimento del controllo "preventivo" esercitato dal Commissario dello Stato; un avallo, nondimeno, offerto a mezzo di una *decisione-ponte* (che la stessa Corte mostra di mal digerire; e lo dà da vedere, non omettendo di indicare dove va la propria preferenza al riguardo), in vista di quell'"adeguamento" dello statuto che finalmente *dovrebbe* - secondo l'auspicio condiviso dalla Consulta - portare, anche per questa parte dell'impianto statutario, all'allineamento col modello descritto nella Carta novellata (in tal senso, peraltro, sembrano ora orientarsi le forze politiche della stessa Regione, in sede di elaborazione della propria "proposta" di nuovo statuto: v., dunque, la bozza Leanza).

A fronte degli stringenti argomenti già da tempo avanzati in dottrina a favore dell'omologazione dei sistemi di controllo, la Corte trova una comoda via di fuga, rifugiandosi nella tesi della loro incomparabilità, della loro strutturale *diversità* appunto, che non consente - dice la Corte - la *graduazione* dei sistemi stessi, "alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10" (punto 3.2 del *cons. in dir.*). Non ci si avvede, tuttavia, che, in tal modo, per un verso, si fa poggiare l'intero ragionamento che si viene svolgendo su una base metodologica di partenza assai gracile o - a dirla tutta - afflitta da un grave vizio di costruzione e, per un altro, si spiana - come si diceva - la via per ulteriori, imprevedibili applicazioni dello stesso "*schema*" della *diversità* a campi attraversati da esperienze di altra natura, in buona sostanza così devitalizzando la *vis* innovativa della clausola di maggior favore, iscritta nell'art. 10 della legge di riforma.

Piuttosto, è evidente (quanto meno, così a me pare...) che la clausola stessa presupponga e richieda proprio la *diversità* degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia (e, insisto, dal mio punto di vista, non meramente convenienti per la Regione...). Certo, deve trattarsi di istituti *astrattamente* confrontabili. Perciò, non ha, com'è chiaro, alcun senso instaurare ad es. una comparazione tra i limiti della potestà primaria della Regione e le modalità di controllo sugli atti in cui la potestà stessa si esprime o - peggio - le modalità di controllo sugli atti amministrativi (laddove davvero si è in presenza di elementi non componenti uno stesso "insieme" e, pertanto, non situabili in una medesima "scala di grandezze"). Invece, il raffronto può (e *deve*) esser fatto - seguendo nell'esempio - tra la potestà suddetta e la potestà "residuale" delle Regioni di diritto comune, *pur trattandosi sicuramente di due "cose" diverse*; altrimenti - ad esser franchi e conseguenti con siffatta premessa - la specificità degli istituti è pur sempre tale da non consentire *in alcun* caso il confronto (ciò che, però, priverebbe di teorico e pratico senso il disposto dell'art. 10, sopra richiamato).

Nel caso sottoposto all'esame della Corte, il campo di esperienza in seno al quale torna a riproporsi il quesito circa la condizione di maggior favore in cui versa l'autonomia è, senza ombra di dubbio, comune, trattandosi pur sempre di stabilire se il controllo sulle leggi - questo l'istituto in rilievo - si presenti, nella sua forma statutaria, come maggiormente gravoso per l'autonomia rispetto al modo con cui esso è regolato in Costituzione.

La Corte, in realtà, passa uno ad uno, diligentemente, in rassegna gli elementi del sistema di controllo e fa, dunque, luogo al loro confronto; si arresta, tuttavia, alla mera *descrizione* dei loro connotati senza esprimere alcun *giudizio di valore* sugli stessi. Ma, ciò che l'art. 10 della legge di riforma chiede (agli operatori in genere e, naturalmente, in ultima istanza, alla Corte) è proprio un giudizio siffatto, senza il quale l'art. stesso non potrebbe *mai* essere applicato, in un senso o nell'altro.

Semmai, può discutersi - così come, si sa, si è non poco discusso - se la prospettiva e la "logica" giusta dalla quale guardare ai dati in raffronto sia quella che porta ad un'*unica*, complessiva valutazione degli stessi (in questo senso, da ultimo, con pertinenti rilievi, A. Rauti) ovvero se possa farsi luogo ad una loro considerazione anche per "parti" separate, purché - beninteso - dotate di autonomia concettuale e positiva, mentre il trapianto di taluni "frammenti" da una disposizione all'altra non sembra, invero, consentito, siccome frutto di una "manipolazione" testuale dallo stesso art. 10 esclusa. Quand'anche, tuttavia, si reputi percorribile la seconda delle vie ora tracciate, ugualmente un giudizio finale, di sintesi, può esser formulato, così come, di rovescio, la prima strada passa pur sempre attraverso l'analisi dei singoli elementi di cui si compone un istituto, quindi fatto oggetto di un'*unica*, complessiva valutazione: passa, insomma, attraverso quel "bilanciamento" tra costi e benefici dal quale qui la Corte si è (in apparenza...) tenuta distante.

Non si dimentichi, poi, che la seconda delle soluzioni appena indicate è stata dalla Corte messa in pratica *proprio* con riferimento al campo di esperienza ora esplorato, essendosi riconosciuta la perdurante vigenza delle regole di procedura statutariamente fissate (e, peraltro, come pure è assai noto, intese in modo fin troppo libero...) e, con essa, la loro piana applicabilità ai giudizi davanti alla Corte stessa, al posto di quelli che un tempo si svolgevano davanti all'Alta Corte.

Se questo scambio di ordine soggettivo (*rectius*, organico), per la parte relativa al *giudice naturale* delle controversie di costituzionalità, è stato riconosciuto come possibile (e, anzi, doveroso, in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale), ad ugual titolo parrebbe dunque consentita la sostituzione, ad es., del Commissario col Governo - così come suggerito da E. Lamarque e da altri - sempre che ovviamente l'operazione sia ritenuta maggiormente vantaggiosa per l'autonomia (ciò che, come m'è parso di far notare altrove, solleva non poche perplessità, specie per il modo con cui il Governo stesso ha fin qui gestito la sua "politica" del controllo). Eppure, nuovamente, a stare all'ordine di idee oggi accolto dalla Consulta, le due figure soggettive qui confrontate non sarebbero... *confrontabili*, per la diversa posizione occupata in seno all'ordinamento e per il diverso modo con cui esercitano *il medesimo potere* (quello, appunto, di controllo).

Il discorso invece parrebbe prendere una piega diversa per il caso che la sostituzione qui ipotizzata non si reperi fattibile al di fuori del contesto nel quale s'inscrive il controllo *complessivamente considerato*, per il modo con cui è regolato dal nuovo art. 127. Se, infatti, dovesse ammettersi (con la dottrina oggi maggiormente diffusa) che il modello statutario richieda di essere rimpiazzato "a blocco" dal modello costituzionale, chiaramente verrebbe meno ogni riserva a riguardo dell'uscita di scena del Commissario (soluzione, questa della sostituzione del *solo* organo competente al ricorso, comunque ben vista da alcuni, e, tra questi, F. Teresi e C. Padula).

Sia come sia di ciò, la circostanza per cui il controllo del Commissario ha natura - come la Corte, con una certa approssimazione concettuale tiene a rimarcare - "*giuridica*", mentre quello del Governo è espressivo di una valenza anche (e, forse, soprattutto) politica (pur, ovviamente, non potendo a sua volta che essere anche... *giuridico*), non frapponne alcun ostacolo alla comparazione: *proprio nella loro diversità*, anzi, come si è venuti dicendo, gli elementi costitutivi dei due sistemi di controllo avrebbero richiesto di esser sottoposti al *giudizio di valore* della Corte, verso il quale però quest'ultima si è stranamente dichiarata indisponibile.

E ancora. Se si muove dalla premessa (sulla quale, nuovamente, A. Rauti) secondo cui le forme e condizioni di autonomia vanno valutate non solo per come stabilite nella Carta novellata ma anche per il modo con cui è a quest'ultima data attuazione dalla legge La Loggia (e da altri atti ancora), perché mai non dovrebbe esser possibile interrogarsi circa il guadagno ovvero la perdita che ne potrebbe venire all'autonomia dall'applicazione anche alla Sicilia della regola che vuole fissata l'udienza entro novanta giorni dal ricorso o dell'altra relativa alla possibile sospensione degli effetti dell'atto impugnato?

Di sicuro, quanto ora disposto dall'art. 9 della legge La Loggia è maggiormente vantaggioso per l'autonomia *con riguardo al caso di impugnazione delle leggi statali* (ma su questo non era, invero, chiamata la Corte a pronunciarsi, per quanto non possa naturalmente escludersi che lo sia in seguito). Più disagiata stabilire se uguale vantaggio si abbia anche per il caso inverso. Se si confronta l'art. cit. con l'originario sistema statutario, specie nella lettura datane da un'autorevole dottrina (principalmente rappresentata, come si sa, da V. Crisafulli), per la quale, non intervenuto il verdetto nel termine fissato, il controllo in via d'azione non avrebbe potuto più aver luogo, nessuna esitazione può aversi in *pro* del sistema stesso. Se, invece, si tiene presente il *diritto statutario vivente*, che ha portato a considerare meramente ordinatorio il termine in parola, l'esito del confronto parrebbe dover essere ribaltato. E, tuttavia, se anche il *dies* della legge La Loggia dovesse poi, *nei fatti*, rivelarsi esso pure non perentorio (e si ha motivo di credere che così sarà...), nuovamente il giudizio tornerebbe ad essere rimesso in discussione (ma, con riguardo all'ipotesi da ultimo fatta, nulla di sicuro può ancora esser detto, né in un senso né nell'altro).

Bifronte, come Giano, è anche la norma sulla sospensione: che gioca a vantaggio della Regione, in quanto applicata ai casi di ricorso contro leggi statali, a svantaggio se riferita alle leggi regionali (ma qui, nuovamente, la frammentazione del regime non risponde a ragionevolezza, una volta portata ad applicazioni parziali, a senso unico). Vista, poi, nella sua inscindibile unitarietà ed interna specularità, la norma stessa sembra - come dire? - "neutra": proprio in quanto accresce, per un verso, il potenziale espressivo dell'autonomia (quanto alle impugnazioni da parte della Regione) e, però, per compenso, obbliga le stesse manifestazioni dell'autonomia (in forma di legge) a piegarsi a documentate esigenze meritevoli di tutela e da esse suscettibili di venire irrimediabilmente lese (per quanto le cause giustificative della sospensione risultino espresse dall'art. 9 in termini vagamente allusivi e, perciò, concettualmente, pericolosamente carenti; ma questo è un altro discorso).

Nulla quaestio, infine, a riguardo dell'eventuale subentro al termine statutario per l'impugnazione delle leggi statali di quello, doppio, previsto per ogni caso di ricorso dall'art. 127: ipotesi che *dovrebbe*, ovviamente, considerarsi realizzabile, per la parte in cui fa espandere le possibilità di affermazione dell'autonomia. Non si dimentichi, tuttavia, che esso era stato pensato come "contraltare" del meccanismo penetrante di controllo sulle leggi regionali, di modo che,

nuovamente, non parrebbe possibile darne una "separata" valutazione da questo (consentita, ad ogni buon conto, anche quest'innovazione, nel quadro di una valutazione d'assieme, che dovesse portare all'accantonamento dell'*intero* modello statutario ed alla sua sostituzione col modello della Carta).

È vero che, senza far ora luogo ad una minuta e pedante analisi, pezzo per pezzo, degli ingranaggi di cui si compone il meccanismo di controllo e venendo piuttosto alla sua *ratio* di fondo, è da riconoscere che esso, con specifico riguardo alle leggi siciliane, è "preventivo" per modo di dire, in una speciale accezione, comunque diversa da quella comunemente assegnata al vecchio controllo ex art. 127, se non altro per la ragione - opportunamente rammentata dalla stessa Corte - che il ricorso non preclude (ed, anzi, forse, secondo modello, *obbliga* al) la promulgazione della legge, non ostando pertanto alla commutazione del sindacato di costituzionalità in successivo.

Per quest'aspetto, non è nel torto chi (come E. Gianfrancesco) ha fatto notare che, già per il fatto che il Presidente della Regione possa determinarsi in ordine alla opportunità della promulgazione, una volta scaduto il termine dallo statuto indicato per il giudizio, l'autonomia ne riceva un guadagno (sempre che della facoltà in parola si faccia buon uso...; ma, questo sì che sarebbe un giudizio meramente politico, dal quale la Corte farebbe bene a tenersi alla larga). E, tuttavia, non si dimentichi che il regime stabilito per *ogni* altra legge (statale o regionale che sia) dall'art. 127, caratterizzando come successivo il controllo, è già di per sé portatore di benefici per l'autonomia stessa (il confronto, insomma, non va operato tra lo statuto e il *vecchio* art. 127, bensì col *nuovo*).

Concludendo. Pur dichiarando di non voler far luogo ad un vaglio dei singoli elementi costitutivi del controllo (ed al loro reciproco "bilanciamento") né del controllo stesso nella sua interezza, il risultato cui conduce la pronuncia qui annotata è di sbarrare le porte all'ingresso in Sicilia delle forme e condizioni più favorevoli per l'autonomia, ex art. 10 della legge di riforma (l'isolamento dell'isola è così assicurato...). Il confronto, insomma, in senso critico (e non meramente descrittivo) non si ha; ma l'esito del percorso argomentativo compiuto dalla Corte è *come se* esso fosse stato in modo pieno fatto, portando all'esclusione del carattere di maggior vantaggio del nuovo sistema di controllo stabilito nell'art. 127. Piaccia o no, la Corte finisce con l'avallare la scelta (dichiarata come "*diversa*" ma, a conti fatti, giudicata *come se* fosse più conveniente per la Regione...) operata dall'art. 9 della legge la Loggia, cui espressamente nella decisione qui annotata si fa richiamo, nella parte in cui esso lascia "da parte" - come la stessa Corte ama ora dire - il regime siciliano. Con il che viene altresì formulato un giudizio *ex ante* (e non richiesto...) di validità dello stesso art. 9, in rapporto all'art. 10 della legge di riforma: riconoscimento, questo, invece mal visto e, comunque, assai problematicamente fattibile, a stare alla più prudente e consapevole dottrina (per tutti, E. Rossi). E suona invero quasi paradossale ed inquietante che, nel momento in cui, in sede di "adeguamento" dello statuto, si progetta il ripudio dell'antico (ma tuttora vigente) quadro statutario (magari, come si diceva, in conseguenza di un ripensamento da parte della stessa Regione, che appunto lo sollecitò...), rimanga poi, pesante come un macigno, lungo la via della promozione dell'autonomia, l'affermazione di principio ora fatta dalla Corte che, mettendo in primo piano le *diversità* che fanno "speciale" (ed, anzi, "specialissima") l'autonomia siciliana, ne frena e pregiudica la rigenerazione e il rilancio, così come invece vigorosamente voluto (per le Regioni speciali in genere) dalla legge di riforma.

* p.o. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina - ruggant@unime.it