

**Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)  
(commento a Corte cost. 13 novembre 2014, n. 255)**

di Emanuele Rossi \*  
(dicembre 2014)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2015)

1. Diciamolo subito: questa sentenza, emessa a seguito di auto-rimessione della questione<sup>1</sup>, doveva essere pronunciata almeno dieci anni fa, come in molti avevano auspicato e indicato<sup>2</sup>. In ogni caso, meglio tardi che mai, come suol dirsi.

Le ragioni che la motivazione della decisione adduce per giungere a ritenere non più sostenibile il procedimento di controllo delle leggi siciliane previsto dallo statuto meritano di essere considerate con attenzione: tuttavia esse rivelano - probabilmente - soltanto una parte. Ci sono forse ragioni non dette, relative al modo con cui il procedimento legislativo siciliano si è venuto a realizzare nella prassi, che probabilmente hanno esercitato una qualche influenza sulla decisione della Corte, sebbene di esse non vi sia esplicito riferimento nella motivazione.

Tali prassi si è affermata, come noto, in questi termini: a seguito dell'approvazione da parte dell'Assemblea siciliana di una delibera legislativa, il Commissario dello Stato provvede, quando ritenuto necessario, ad impugnarla davanti alla Corte; a quel punto il Presidente regionale, trascorsi trenta giorni dalla impugnazione, "senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento" (come recita l'art. 29 dello statuto siciliano), provvede (nella maggioranza dei casi) a promulgarla parzialmente, ovvero con omissione delle parti non oggetto di ricorso. A quel punto, la Corte - sulla base di una giurisprudenza formatasi a partire dal 1981<sup>3</sup> - dichiara cessata la materia del contendere sulla parte non promulgata, e la vicenda si conclude<sup>4</sup>. Tale prassi,

---

<sup>1</sup> L'ordinanza con cui la Corte ha sollevato davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87/1953, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131/2003, è la n. 114 del 7 maggio 2014. Su tale ordinanza v. i commenti a prima lettura di F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *federalismi.it*, n. 10/2014; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *www.consultaonline.it*; G. MOSCHELLA – A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme sullo statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, *ivi*.

<sup>2</sup> Mi sia premesso riportare quanto scrissi nel 2003: "il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost.: se così è, se ne dovrebbe trarre la conseguenza di un'incostituzionalità dell'art. 9 della legge n. 131/2003, almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Tale incostituzionalità dovrebbe essere rilevata dalla Corte costituzionale, cui non dovrebbe essere difficile -qualora lo volesse- sollevare davanti a sé la questione nel caso di un giudizio instaurato tramite ricorso promosso in via principale dal Commissario dello Stato secondo le modalità previste dallo statuto" (E. ROSSI, *Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge n. 131/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, giugno 2003). Secondo E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino, 2013, 193, la disposizione della legge La Loggia doveva ritenersi – in alternativa - o incostituzionale o inutile: incostituzionale ritenendo che il nuovo sistema di controllo previsto dall'art. 127 Cost. costituisse una "forma di autonomia più ampia" per la Regione siciliana rispetto a quanto previsto dallo statuto; inutile nel caso opposto, dal momento che l'applicazione del procedimento statutario sarebbe derivata come conseguenza diretta dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, qualora si fosse ritenuto il procedimento previsto dallo statuto maggiormente "autonomista".

<sup>3</sup> La prima decisione che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere sulla parte della legge non promulgata è sentenza n. 142 del 1981: su tali vicende v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI – G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 393 ss.

<sup>4</sup> Osserva al riguardo F. GIUFFRÈ, *Verso la fine*, cit., 10, come in tal modo Il Presidente della Regione Sicilia "entra prepotentemente (ma anche – sia consentito – abusivamente) tanto nel circuito della produzione della fonte primaria

merita segnalare, è divenuta, nel corso degli ultimi anni, pressoché una costante: come in altra sede ho indicato<sup>5</sup>, dal 2011 ad oggi essa si è verificata in tutti i casi di impugnazione di leggi siciliane; nell'unico caso in cui non si è avuta promulgazione parziale ciò è avvenuto perché essa risultava logicamente impossibile (si trattava, nello specifico, del ricorso conclusosi con la sentenza n. 51/2013, ove era censurata la mancata copertura finanziaria del disegno di legge: è evidente che non fosse possibile promulgare parzialmente il resto della legge senza la disposizione sulla copertura finanziaria)<sup>6</sup>.

In sostanza, dunque, in tutti i casi in cui, negli ultimi anni, è stata impugnata una legge siciliana, il contenzioso costituzionale si è risolto in via extra-giudiziale: e ciò sebbene in alcune pronunce la Corte abbia fatto intendere che la correttezza di tale prassi risulti assi dubbia sul piano costituzionale (più volte essa ha usato il termine "anomalia"). Si vedano, da ultimo, le ordinanze n. 138 e 228 del 2012, in cui si legge che il Presidente della Regione siciliana, "attraverso l'istituto della promulgazione parziale, non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, *in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale*" (corsivo aggiunto). Tale affermazione sembra confermare quanto in dottrina si è costantemente affermato, ovvero che mediante quella prassi il Presidente regionale esorbita dai propri poteri e menoma quelli dell'Assemblea legislativa (facendo parlare, lo si ricorda, del Presidente della Sicilia come di un "legislatore negativo"<sup>7</sup>); ma - al contempo - essa esprime l'impotenza della Corte nel far valere tale violazione costituzionale<sup>8</sup>. Così che, per tentare di rimediare agli inconvenienti evidenti, ed al fine quindi di impedire l'esercizio da parte del Presidente regionale di un potere così esteso e penetrante quale quello di stabilire, di una delibera legislativa approvata, quali parti debbano entrare in vigore e quali no, in talune circostanze l'Assemblea regionale ha provveduto ad approvare - in pendenza di giudizio costituzionale - una successiva legge regionale, contenente l'"abrogazione" delle disposizioni non promulgate<sup>9</sup>. La promulgazione di questa seconda legge veniva effettuata contemporaneamente alla promulgazione della prima; le due leggi venivano di conseguenza pubblicate sul medesimo numero del Bollettino ufficiale, con identica data ma con un numero diverso: in forza del principio della *lex posterior* la prima entrava quindi in vigore parzialmente già abrogata.

Alla luce di tutto ciò, è dunque pienamente comprensibile che la Corte abbia colto l'occasione per rovesciare il tavolo, facendo saltare tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane e così impedire alla radice il mantenimento di quella prassi.

Per conseguire il risultato, la Corte ha peraltro dovuto sconfessare nettamente e completamente la propria precedente giurisprudenza: se si rileggono le motivazioni della sentenza n. 314 del 2003 si può agevolmente valutare come gli argomenti che furono

---

regionale, quanto nel circuito del sindacato della medesima".

<sup>5</sup> F. DAL CANTO – E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 224-225.

<sup>6</sup> Anche in precedenza i dati erano solo parzialmente diversi: come osserva S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2011, 532, tra il 2001 e il 2011 su 49 ricorsi proposti dal Commissario dello Stato soltanto 8 hanno portato a decisioni nel merito.

<sup>7</sup> G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della regione come "legislatore negativo"*, in *Regioni*, 1983, 475 ss.

<sup>8</sup> Secondo T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano, 2012, 327, il rigore della Corte (consistente nel dichiarare cessata la materia del contendere sulla parte della legge impugnata ma non promulgata) "si spiega se in esso si legge il tentativo di bloccare la prassi": tentativo che, peraltro, non ha prodotto - come si è detto - effetti significativi.

<sup>9</sup> Su tali profili v. S. MANGIAMELI, *La cessazione della materia del contendere tra "promulgazione parziale" ed "abrogazione" delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1995, 551; E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993 - 1995)*, Torino, 1996, 262 ss.

allora adottati per giustificare il mantenimento dello *status quo* siano gli stessi che ora conducono al rovesciamento della conclusione<sup>10</sup>.

2. Venendo alla motivazione (ovvero, alla luce di quanto detto, alla sua parte “esplicita”), la Corte ritiene che il procedimento di controllo previsto per le leggi siciliane sia meno autonomista di quello previsto dall’art. 127 Cost., e ciò in ragione del suo carattere *preventivo*: essendo meno autonomista, deve dunque farsi applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che estende alle regioni a statuto speciale le disposizioni del Titolo V della Costituzione (come riformato) nella parte in cui queste prevedono “forme di autonomia più ampie”. Con inevitabile conseguente caducazione dell’art. 31, comma 2, della legge n. 87/1953, come sostituito dall’art. 9, comma 1, della legge n. 131/2003, nella parte in cui mantiene in vita “la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale”.

La decisione della Corte, sul punto, mi pare del tutto condivisibile, facendo - come detto - giustizia della motivazione della sentenza n. 314 del 2003<sup>11</sup>, nella quale la Corte aveva rifiutato un confronto in termini di autonomia, giudicando (allora) che quello siciliano e quello previsto in via generale dall’art. 127 Cost. si dovessero ritenere “sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10”, dato che il sistema di controllo sulle leggi siciliane “è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni”, ed inoltre perché esso non ha “effetti sospensivi sull’efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall’art. 29, secondo comma, dello Statuto”. Per spazzare via tale argomentazione alla Corte basta una riga: “il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell’autonomia rispetto a quello previsto dall’art. 127 Cost.”. Gli *overruling*, come si sa, sono sempre esistiti, e pertanto non dobbiamo sorprenderci più di tanto: tuttavia l’oggettività del giudizio di costituzionalità richiederebbe qualche sforzo in più per argomentare un cambiamento così netto di giurisprudenza<sup>12</sup>. Magari facendo ricorso, come si diceva sopra, alla prassi che tale sistema ha consentito di instaurare, e che costituisce una buona ragione per cambiare le regole del gioco.

3. Seguendo la strada dell’adeguamento ex art. 10 legge cost. n. 3/2001, la Corte evita di doversi esplicitamente pronunciare sulla costituzionalità delle disposizioni statutarie. In sostanza, con la pronuncia in questione, la Corte “elimina” dall’ordinamento una serie di disposizioni costituzionali (statutarie), ma non dichiarandole incostituzionali, bensì espressamente dichiarando che esse “non trovano più applicazione”. Una considerazione su questo passaggio, che non è nuovo nella giurisprudenza della Corte (v. già, ad esempio, sentenza n. 408/2002): come bene scriveva Rolando Tarchi qualche anno fa, con la norma contenuta nell’art. 10 “gli statuti speciali permangono in vigore nella loro interezza, ma parti degli stessi risultano inefficaci e inapplicabili, in quanto il loro valore prescrittivo è sospeso (piuttosto che derogato) a beneficio di talune disposizioni del nuovo Titolo V”<sup>13</sup>. Se ciò è vero, va però rilevato che la valutazione circa la non applicabilità di un

<sup>10</sup> In tal modo, come sostiene anche A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 1, la Corte “rinnega se stessa, supera cioè agevolmente, con disinvoltura, l’ostacolo frapposto dalla sentenza n. 314 del 2003”.

<sup>11</sup> Criticamente sulla posizione assunta dalla Corte nel 2003 v., da ultimo, A. PIRAINO – O. SPATARO, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2011, 923-924.

<sup>12</sup> Sottolinea ancora A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 2, come “l’intervento sul processo è sempre, *per tabulas*, un attacco frontale alla *certezza del diritto costituzionale* e, per ciò stesso, alla *certezza dei diritti fondamentali*”.

<sup>13</sup> R. TARCHI, *Sintesi di un dibattito su Titolo V, Parte II della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Spunti per una riflessione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza*

disposto normativo dovrebbe essere compito del giudice comune e non di quello costituzionale<sup>14</sup>. Forse allora la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle leggi delle regioni ordinarie (ovvero art. 127 Cost. e norme ad esso collegate)<sup>15</sup>. Si sarebbe trattato, se così si fosse agito, dell'accertamento di un'incostituzionalità per *ius superveniens* (sebbene accertata a distanza di tredici anni all'entrata in vigore del nuovo parametro costituzionale). Non che tutto questo sia in grado di cambiare la sostanza delle cose (se domani il Commissario siciliano dovesse nuovamente proporre ricorso avverso una legge siciliana la Corte lo dichiarerebbe, con ogni probabilità, inammissibile, così di fatto sanzionando il venire meno delle disposizioni statutarie<sup>16</sup>); e tuttavia il ragionamento sarebbe risultato più coerente.

Tralascio comunque tali profili, per analizzare l'elenco delle disposizioni statutarie ritenute "non più applicabili" contenuto nella motivazione della sentenza.

La prima disposizione che, a giudizio della Corte, subisce tale sorte è quella contenuta nell'art. 27, in forza della quale "Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli art. 25 e 26<sup>17</sup> e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accusa da parte dell'Assemblea regionale". Tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale già con la sentenza n. 6/1970: sebbene tuttavia il dispositivo di quella pronuncia fosse riferito ai due articoli nella loro interezza ("*dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana*"), dalla motivazione si poteva evincere che la parte caducata fosse esclusivamente quella relativa alla competenza dell'Alta Corte di giustizia siciliana, nonché alla legittimazione a ricorrere nei confronti del Presidente e degli assessori regionali. Tanto è vero che dopo di allora si è mantenuta la legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi regionali; mentre, in relazione a quelle statali, un tentativo operato dal Commissario è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con la sentenza n. 545/1989. In sostanza, dunque, con la presente pronuncia cade l'ultimo frammento ancora in vita dell'art. 27, ovvero la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali (come espressamente viene indicato in motivazione). Tornerò su questo punto.

La seconda disposizione espressamente indicata dalla Corte è l'art. 28, in forza del quale "Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte". La caducazione di tale previsione è strettamente connessa alla precedente: venendo meno la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali, è evidente che viene meno anche l'obbligo dell'invio delle delibere legislative approvate allo stesso Commissario.

Più problematico è il dichiarato venir meno dell'art. 29, il quale consta di due commi. Nel primo viene fissato un termine per il giudizio dell'Alta Corte ("L'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime"), mediante una previsione che sin qui era stata considerata vigente, sebbene – come ricorda anche la Corte nella motivazione – il termine in questione fosse ritenuto meramente ordinatorio (e ciò a partire dalla sentenza n. 9/1958). D'accordo, sul punto, che in quanto ordinatorio il termine è

---

costituzionale, Torino, 2004, 787.

<sup>14</sup> Come sottolineano G. MOSCHELLA – A RUGGERI, *Disapplicazione*, cit., 3, che richiamo al riguardo la vicenda relativa alle antinomie tra il diritto dell'Unione europea e quello interno.

<sup>15</sup> Ipotesi cui fa riferimento, in generale, ancora R. TARCHI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>16</sup> Come fece la Corte, in relazione al potere di impugnativa del Commissario dello Stato degli atti normativi statali, con l'ordinanza n. 545/1989, di cui subito si dirà.

<sup>17</sup> Trattasi, rispettivamente, della disposizione che prevede il ricorso contro le leggi regionali e le leggi e i regolamenti statali (art. 25) e della disposizione relativa al giudizio di accusa nei confronti del Presidente e degli assessori regionali (art. 26).

sostanzialmente *tamquam non esset*: e tuttavia risulta paradossale che la previsione di un termine per la decisione della Corte sulla legge regionale sia considerata “meno autonomista” dell’assenza di qualsiasi termine.

Il secondo comma, invece, prevede quanto segue: “Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero 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 promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione”. Tale formulazione riguarda, come è evidente, la procedura di promulgazione: corretta appare la dichiarazione di caducazione della possibilità di promulgare le leggi una volta esaurito il termine indicato; ma si potrebbe ritenere invece la sopravvivenza della previsione relativa alla promulgazione, così da realizzare l’obiettivo che la Corte persegue di rendere anche quello siciliano un controllo successivo. In sostanza, potrebbe rimanere la seguente previsione: “Decorsi otto giorni, ~~senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell’impugnazione, ovvero 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 promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione”. E’ vero, al riguardo, che il venire meno delle previsioni precedenti rende privo di un termine *a quo* l’espressione “decorsi otto giorni”: ma questo potrebbe essere ricavato in via interpretativa, con riguardo alla data di ricezione della delibera legislativa da parte del Presidente regionale. Facendo al contrario cadere tutta la disposizione si producono effetti non tanto in relazione all’individuazione dell’organo competente a promulgare (come subito si dirà, a ciò sovviene l’art. 13 dello statuto; e peraltro potrebbe soccorrere anche l’art. 121, quarto comma, Cost., da ritenere applicabile anche alla Regione siciliana), quanto piuttosto circa i termini entro i quali tale promulgazione deve avvenire.

Ed infine, la Corte dichiara che non trova più applicazione neppure l’art. 30 dello statuto di autonomia, in forza del quale “Il Presidente della Regione, anche su voto dell’Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all’art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l’Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione”. Anche in merito a tale previsione sembra opportuno operare dei distinguo. La legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare atti normativi statali era già stata, come detto, di fatto eliminata mediante una pronuncia di inammissibilità (la già richiamata sentenza n. 545/1989), e pertanto la conferma di tale orientamento è da valutare positivamente (salvo quanto si è detto in generale sugli effetti di tale dichiarazione di “non applicabilità”). Qualche dubbio in più sulla restante parte della disposizione (ritenuta) caducata: e ciò non tanto circa la legittimazione ad impugnare le leggi statali ad opera della regione (il venire meno della presente disposizione fa ritenere applicabile anche alla Sicilia la competenza generale prevista per tutte le regioni dall’art. 127, secondo comma, Cost., come attuato dalla legge n. 87/1953), quanto sulla procedura *precedente* all’eventuale decisione di presentare ricorso. Se infatti si applica quanto previsto in via generale occorre ritenere che, anche per la Sicilia, “la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta” (art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953).

Con il che si devono sottolineare tre variazioni rispetto alla previsione statutaria: la necessità della delibera di Giunta precedente al ricorso; la possibilità del Consiglio delle autonomie locali di proporre ricorso al Presidente della Regione; l’eliminazione dell’eventualità del “voto dell’Assemblea regionale”. La seconda di tali variazioni deve escludersi con riguardo alla Sicilia: in quell’ordinamento, infatti, il Consiglio delle autonomie locali non è stato istituito, malgrado la sua previsione in un disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura presso l’Assemblea regionale (DDL n. 110)

relativo alla introduzione di alcune modifiche allo statuto regionale. Dovrebbe invece valere la previsione della necessaria delibera giuntale (mentre la previsione statutaria attribuiva il potere di ricorso direttamente al Presidente); mentre più complesso è il discorso con riguardo all'eliminazione del "voto dell'Assemblea". Che tale eliminazione sia conseguenza della maggior autonomia che per tale via si garantirebbe alla regione sembra ipotesi senz'altro da scartare; peraltro, si potrebbe obiettare che essendo la norma meramente facoltizzante dell'intervento assembleare ed essendo il "voto" privo di efficacia vincolante, nulla impedirebbe comunque all'Assemblea di continuare ad esprimere voti. Ed in effetti, sul piano sostanziale, poco dovrebbe cambiare. Piuttosto, la dichiarata caducazione suscita qualche perplessità se rapportata alla previsione, contenuta nell'art. 98, comma 1, dello statuto del Trentino – Alto Adige<sup>18</sup>, della necessaria preventiva delibera del Consiglio regionale (anziché della Giunta) in ordine al ricorso presidenziale, su cui la Corte ha mostrato in tempi recenti una severità fors'anche eccessiva<sup>19</sup>: se infatti l'eliminazione del voto assembleare è considerata espressione di maggior autonomia, perché si dovrebbe mantenere la previsione del Trentino – Alto Adige? In realtà, è evidente che prevedere un intervento del Consiglio anziché della Giunta, o addirittura la mera possibilità di esprimere voti, è del tutto inconferente rispetto alle garanzie di autonomia: e che conseguentemente tutto ciò non ha nulla a che vedere con la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Un'ultima considerazione. Tra le disposizioni statutarie che "non trovano più applicazione" la Corte non menziona l'art. 13, comma 2, di cui si è già detto: il quale stabilisce che le leggi e i regolamenti regionali "sono promulgati dal Presidente della Regione decorsi in termini di cui all'art. 29 comma 2" del medesimo statuto. Il venire meno della norma cui si rinvia rende, come sopra accennato, priva di contenuto tale disposizione, almeno con riguardo ai termini di promulgazione: e se in relazione a questi ultimi il problema si potrebbe risolvere come sopra indicato, resta fermo che l'eventuale ricorso statale e il conseguente giudizio della Corte avranno sicuramente carattere successivo, come avviene – ex art. 127 Cost. – per tutte le altre regioni<sup>20</sup>.

4. Dunque, secondo la Corte, il carattere preventivo del ricorso siciliano fa cadere tutto il procedimento previsto dallo statuto di autonomia, e ne comporta la sostituzione con il procedimento previsto dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31 della legge n. 87/1953: con la conseguenza che, sempre a giudizio della Corte, viene meno anche la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative regionali.

Quest'ultimo punto, in verità, non era così scontato<sup>21</sup>, ed infatti in passato esso era stato a lungo dibattuto. La stessa sentenza n. 314/2003 aveva rilevato una diversità di fondo tra il ruolo del Commissario e quello del Governo nazionale, concludendo per la "maggiore autonomia" che il sistema siciliano avrebbe garantito rispetto a quello nazionale: secondo quella pronuncia, infatti, il Commissario dello Stato "è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (...), ma (...) esercita un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non

<sup>18</sup> Per il quale "le leggi e gli atti aventi forza di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio".

<sup>19</sup> Il riferimento è a Corte cost. n. 142/2012, su cui, volendo, E. ROSSI, *Ratifica consiliare della delibera giuntale di ricorrere contro le leggi statali in Trentino – Alto Adige: quando il rigore sembra eccessivo e ingiustificato*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 1107 ss.

<sup>20</sup> Sulla vigenza dell'art. 13 v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 390.

<sup>21</sup> Anche secondo A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 3, "la figura del Commissario non va inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo, tant'è che quest'ultimo era, per il dettato originario della Carta costituzionale, valevole per tutte le Regioni".

spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo". Già in sede di commento a quella decisione chi scrive<sup>22</sup> aveva sottolineato criticamente la rivalutazione (quasi una sorta di riesumazione) del ruolo del Commissario dello Stato quale "organo indipendente dal potere centrale"<sup>23</sup>, con conseguente evidente paradosso: e cioè che la figura del Commissario del Governo, eliminata a livello costituzionale per le regioni ad autonomia ordinaria (in forza dell'abrogazione dell'art. 124 Cost. operata dalla legge cost. n. 3/2001) con l'intento di superare livelli istituzionali cui affidare compiti di controllo-sovrordinazione dello Stato nei confronti delle regioni<sup>24</sup>, fosse stata rivalutata in Sicilia, e ciò in forza della presupposta maggiore autonomia che il suo mantenimento avrebbe assicurato. Paradosso sostenuto - peraltro - dalla stessa Assemblea regionale siciliana, che con un proprio ordine del giorno invitò il Presidente regionale a continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale, ritenendo il sistema siciliano di controllo delle leggi regionali caratterizzato da un peculiare sistema di impugnativa diretta delle leggi regionali "affidato al Commissario dello Stato, *organo concepito con carattere di imparzialità a tutela della delimitazione costituzionale della sfera di competenza rispettivamente dello Stato e della Regione siciliana*" (corsivo aggiunto)<sup>25</sup>.

Anche su questo punto, opportunamente, la decisione della Corte consente di superare il paradosso e fa giustizia di precedenti assai discutibili ricostruzioni.

5. Un ulteriore aspetto della decisione merita di essere sottolineato, in ordine all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, con particolare riguardo all'espressione "le disposizioni della presente legge" ed alla necessità di individuare l'*unità minima* cui tale espressione deve essere riferita. Per spiegare meglio: il problema è di capire a quale livello deve compiersi il raffronto tra normativa preesistente alla riforma del Titolo V e normativa introdotta mediante tale riforma, al fine di valutare quanto e quali parti della legge costituzionale n. 3/2001 siano applicabili alle regioni speciali e quanto invece queste ultime debbano mantenere del loro assetto statutario. Applicando tutto questo al caso del procedimento di controllo delle leggi siciliane, il quesito concerne il punto se il procedimento di controllo delle leggi regionali debba essere considerato come un'unità indivisibile, e quindi se la comparazione sia da compiere tra "tutto" l'art. 127 novellato e il "sistema" delle disposizioni statutarie in materia; o se al contrario sia possibile "scomporre" l'istituto al proprio interno, sì da operare una comparazione tra singoli aspetti delle due discipline: in particolare, tra natura preventiva e natura successiva, da un lato; e tra ricorso del Commissario e ricorso del Governo, dall'altro. Con la ipotetica possibilità, qualora fosse seguita questa seconda strada, di far cadere il carattere preventivo del ricorso, ma al contempo mantenendo la competenza ad impugnare in capo al Commissario dello Stato.

Qualora si fosse seguita la strada del confronto "punto per punto", la motivazione della Corte avrebbe dovuto argomentare non soltanto con riguardo alla natura preventiva o successiva del procedimento di controllo, ma anche sul confronto - in termini di maggiore o minore "autonomia" - tra potere di impugnativa attribuito al Commissario ovvero al Governo nazionale. Il fatto che invece la Corte non si ponga minimamente

<sup>22</sup> E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3032 ss.

<sup>23</sup> Come lo definì E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, 624.

<sup>24</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino, 2003, 231.

<sup>25</sup> Ordine del giorno n. 22 approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 29 novembre 2001.

questo secondo problema, risolvendo tutto - come si è detto - sulla base della natura preventiva del ricorso, induce a ritenere che, secondo la Corte, il raffronto richiesto dall'art. 10 debba essere condotto sul complesso dell'istituto, e non su singole parti. Ed essendo condotto sull'insieme dei profili, la natura preventiva - secondo la Corte - deve essere considerata prevalente su ogni altro profilo, facendo pendere il bilanciamento nel senso della preferenza del modello statale su quello regionale (siciliano) e, conseguentemente, facendo venir meno anche la legittimazione del Commissario dello Stato.

In sostanza, la Sicilia cessa di essere "isola" (giuridicamente), e si avvicina - almeno con riguardo al procedimento di controllo delle leggi - al continente: però, come in altre volte nella storia è avvenuto, non per una propria scelta, ma - questa volta - in forza di una decisione del giudice delle leggi.

\* P.O., Scuola superiore Sant'Anna di Pisa