

Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un *overruling* forzato, ma felice*

di Giuseppe Chiara**
(27 febbraio 2015)

SOMMARIO: 1. Le peculiarità del controllo delle leggi regionali in Sicilia ed il “salvataggio” compiuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 314 del 2003. – 2. La svolta realizzata dalla sent. n. 255 del 2014. – 3. L’adeguamento dello Statuto siciliano dopo la sent. n. 255: l’irragionevolezza di un’eventuale *reformatio in peius*. – 4. Il controllo delle leggi regionali siciliane nella cornice di un più ampio ripensamento del regionalismo in Italia.

1. *Le peculiarità del controllo delle leggi regionali in Sicilia ed il “salvataggio” compiuto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 314 del 2003* – La recente sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014 costituisce l’ultima tappa del lungo percorso giurisprudenziale di “riallineamento”, in Sicilia, del controllo di costituzionalità degli atti normativi statali e regionali al modello tracciato dalla Costituzione. Essa si riferisce allo specifico segmento del controllo delle leggi regionali siciliane, alle quali estende, come già avvenuto per le altre Regioni speciali, il procedimento di cui all’art. 127 Cost., in applicazione della clausola «di maggior favore» contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001¹. Questo risultato, peraltro, è stato conseguito, proprio nel segmento in oggetto, attraverso percorsi tutt’altro che lineari.

Certo, l’esito della vicenda era già ampiamente pronosticabile alla luce delle espressioni univoche utilizzate dalla Corte nell’ordinanza di rinvio della questione davanti a se stessa² e, prima ancora, dello stesso *modus procedendi* del giudice delle leggi, che, impugnando l’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come novellato dall’art. 9 della legge n. 131 del 2003 (limitatamente alla parte iniziale di questo³), in occasione del sindacato su talune previsioni normative della Regione siciliana di carattere finanziario, aveva tratto occasione da un giudizio che si sarebbe potuto risolvere *de plano* con una decisione nel merito, per

* Scritto sottoposto a *referee*. Il presente lavoro riproduce, con alcune integrazioni, il testo di un saggio destinato agli Scritti in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero.

¹ Ai sensi del quale, come noto, «Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

² Con l’Ord. n. 114 del 2014; in dottrina, sul provvedimento, cfr. 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 dello statuto siciliano relative all’impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti, in*; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana” (commento all’ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014)*, in www.federalismi.it (n. 10/2014).

³ «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell’articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione» (il corsivo evidenzia la parte di cui è stata dichiarata l’incostituzionalità); su tale clausola, criticamente, cfr., per tutti, E. ROSSI, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 3, 2003, p. 3036 ss.

operare una “svolta” evidentemente ritenuta non più rinviabile, stante la perdurante situazione di stallo in cui da tempo ristagnano i tentativi di riforma dello Statuto siciliano.

Così operando, però, la Corte ha «rinnega[to] se stessa»⁴ e l’(ormai) ingombrante precedente rappresentato dalla nota sentenza n. 314 del 2003, nella quale, con dovizia di argomentazioni, essa aveva sostenuto la non confrontabilità tra il modello di controllo preventivo delle leggi regionali realizzato, in Sicilia, dal Commissario dello Stato e quello generale, di cui al vigente art. 127 Cost., applicato alle Regioni ordinarie e, ancora per mano della Consulta, rapidamente esteso alle altre Regioni speciali⁵.

Descrivendo le singole disposizioni dello Statuto siciliano, nei loro elementi di difformità rispetto al procedimento configurato in Costituzione, la Corte adottava il metodo della scomposizione della disciplina del controllo sulle leggi regionali per “parti” separate, già inaugurato, peraltro, nella nota sentenza n. 38 del 1957, in cui, nel caducare, in forza del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, le disposizioni statutarie che prevedevano un organo di giustizia costituzionale *ad hoc* per la Sicilia, si riconosceva «la perdurante vigenza delle regole di procedura statutariamente fissate, in quanto non necessariamente collegate alla competenza dell’Alta Corte», ritenendo applicabili tali regole ai giudizi da svolgere davanti ad essa in sostituzione della stessa Alta Corte⁶.

Allora l’esclusione della comparabilità della disciplina siciliana con quella generale offerta dall’art. 127 Cost. fu argomentata considerando le rispettive disposizioni non omogenee. Rimasero pertanto irrisolti una serie di nodi problematici, che la dottrina non

4 L’espressione è di A. RUGGERI, *op. cit.*, secondo il quale, peraltro, il mutamento dell’orientamento manifestato dalla Corte rispetto alla sent. n. 314 del 2003 «non si registra al sopravvenire di un fatto nuovo o [...] di una nuova “situazione normativa”, qual è appunto quella dovuta alla revisione del 2001, avendosi senza alcun segno premonitore, *ex abrupto*, in occasione del giudizio sulla finanziaria siciliana».

5 All’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, nelle Regioni ad autonomia differenziata diverse dalla Sicilia, gli originari regimi di controllo, ispirati al previgente art. 127 Cost., sono stati considerati confrontabili e recessivi rispetto a quello fissato dall’attuale normativa costituzionale, proprio in considerazione del ruolo del Governo, che nel controllo preventivo si ingerisce nel procedimento legislativo regionale, mentre in quello successivo risulta a questo del tutto estraneo, potendo far valere, solo dopo l’entrata in vigore della legge, un eventuale “eccesso di competenza” di fronte alla Corte costituzionale. Cfr., in tal senso, l’ord. n. 377 del 2002, sul procedimento di controllo relativo alle leggi della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste; l’ord. n. 65 del 2002, riferita al Friuli-Venezia Giulia; le sentt. n. 408 e 533 del 2002 riguardanti il Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano.

6 La dottrina si è soffermata, specie in passato, sul senso da dare alla formula «le disposizioni della presente legge» contenuta nell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, al fine di individuare l’unità minima da porre a raffronto per applicare la clausola «di maggior favore» *in* contenuta, sostenendosi da alcuni che la comparazione dovesse essere svolta alla luce di un’unica, complessiva valutazione dei dati offerti dalle discipline comparate; da altri che, invece, la stessa potesse avvenire anche per parti separate, purché dotate di autonomia concettuale e guardando anche alla logica complessiva della disciplina che risulti da tale raffronto, della quale andrà comunque preservata la coerenza e non contraddittorietà. Quest’ultima soluzione, con non eccessive diversità di intonazioni, è stata prevalente in dottrina; cfr., in tal senso, E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell’articolo 127 della Costituzione*, in G. Verde (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, p. 61 ss., in specie pp. 68-70; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in www.forumcostituzionale.it (5 novembre 2003), p. 2; C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto tra norme al (mancato) confronto tra sistemi*, *ivi*, p. 2, che propende, sulla scorta del dato letterale offerto dall’art. 10 cit., per la possibilità di frazionare l’art. 127 Cost. ed applicarlo alle Regioni speciali solo là dove amplia la loro autonomia; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le ist. del federalismo*, 2/2002, p. 360, secondo cui il senso complessivo della riforma del Titolo V spinge nella direzione dell’estensione immediata dell’intero testo della legge costituzionale 3/2001 alle Regioni speciali, ma «un argomento contro l’estensione su tutta la linea è dato dall’esistenza stessa della clausola, la quale invita a distinguere all’interno della legge costituzionale 3/2001 ciò che è immediatamente applicabile da ciò che non lo è». La giurisprudenza costituzionale più recente appare attestata sul “principio di unitarietà degli istituti”, in base al quale, appunto, gli istituti disciplinati nel Titolo V introdotto con la riforma del 2001 e quelli contenuti nei vecchi Statuti speciali devono essere comparati considerandoli nella loro unitarietà, che comprende gli aspetti più favorevoli e quelli meno favorevoli per l’autonomia regionale; in tal senso, cfr., per tutte, le sentt. n. 274 del 2003 e n. 51 del 2006.

aveva mancato di rilevare e per i quali erano state anche prospettate soluzioni di vario tenore, la cui praticabilità subì una sorta di “forzoso arresto” ad opera della Corte⁷.

Così, la *vexata quaestio* relativa alla ruolo del Commissario dello Stato, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ne aveva sì preservato l'esistenza, ma all'interno di una cornice funzionale profondamente mutata rispetto all'originario impianto statutario. Di tale organo la Corte aveva mantenuto, infatti, la competenza in ordine al controllo delle leggi regionali, impugnabili (ormai) davanti alla Corte costituzionale, ma non quella, di cui agli artt. 27 e 30 St. siciliano, sulle leggi e sui regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto speciale ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione⁸. Tale “mutilazione” fu letta, in dottrina, come fattore di appannamento del ruolo *super partes* del Commissario, quale «organo imparziale di difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico»⁹, a favore di una prospettiva più realistica, che ne coglieva la “vicinanza” all'esecutivo nazionale, assimilandolo sostanzialmente al modello commissariale previsto per le altre Regioni¹⁰.

⁷ Si può affermare fin d'ora, comunque, che la dottrina si è orientata in prevalenza nel senso di ritenere il procedimento di cui all'art. 127 Cost. complessivamente più favorevole rispetto a quello disposto dallo Statuto siciliano, in quanto – come detto – esso esclude il potere statale di incidere dall'interno sul procedimento di formazione delle leggi regionali; in tal senso cfr., per tutti, C. PINELLI, *Art. 9. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)*, in www.astridonline.it; ID., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione?*, in *Le Regioni*, 1/2005, p. 165; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, p. 183 ss., in particolare pp. 196-197; *contra* E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3317 ss.; ID., *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, p. 147, in considerazione del fatto che la promulgazione (anche parziale) amplierebbe l'autonomia della Regione, che potrebbe decidere se procedere o meno in tal senso, secondo criteri di opportunità politica.

⁸ Cfr. la sentenza n. 545 del 1989, con la quale la Corte, in occasione del primo ed unico ricorso del Commissario dello Stato avverso un atto normativo statale, dichiarò non più operante la competenza sopra ricordata, poiché connessa indissolubilmente alle attribuzioni dell'Alta Corte, in nome del principio di unicità della giurisdizione costituzionale, già richiamato, peraltro, nella sentenza n. 38 del 1957. Il carattere “tombale” di questa pronuncia sulle competenze commissariali in ordine al controllo delle leggi statali appare confermato dall'ombra negativa gettata dall'organo di giustizia costituzionale sulla perdurante utilità istituzionale del Commissario dello Stato, affermando che, se il potere di impugnativa in esame «si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del “patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale, non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari» (punto 2 del considerato in diritto).

⁹ In questi termini, secondo la prospettiva dottrinale più risalente, P. VIRGA, *Commissario del Governo*, in *Enc. dir.*, VII, Milano 1970, p. 856; sul Commissario dello Stato come organo *super partes* tra Stato e Regione siciliana, cfr. F. TERESI, *Regione Sicilia, ivi*, XXXIX, Milano 1988, p. 410; G. VERMIGLIO, *Commissario del Governo nella Regione*, in *Enc. giur. Treccani*, VII, Roma 1988, p. 1 ss.; A. CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998, p. 430 ss.

¹⁰ Cfr. E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino 1990, p. 183; sul punto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, p. 269 rilevano come il Commissario dello Stato si sia posto, nell'esperienza, «al pari degli altri rappresentanti del Governo nei capoluoghi regionali, quale mera *longa manus* del Governo stesso, distaccandosi tuttavia dagli altri Commissari per il carattere sostanzialmente “suo proprio” del potere di controllo, sistematicamente esercitato *a senso unico* nei riguardi dei soli atti regionali». Per una disamina approfondita degli elementi strutturali e funzionali connotanti in Commissario dello Stato, cfr. G. SCALA, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Sicilia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. Verde, G. Scala (a cura di), *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano 2005, p. 119 ss.

Anche in ordine alla natura, preventiva o successiva, del controllo, la sentenza n. 314 del 2003 aveva lasciato il quadro normativo immutato.

Secondo il dettato originario degli artt. 28 e 29 St. siciliano, infatti, le leggi regionali dovevano essere inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che nei successivi cinque giorni avrebbe potuto impugnarle davanti all'Alta Corte; quest'ultima avrebbe dovuto decidere sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricezione delle medesime. Decorso otto giorni, senza che al Presidente regionale fosse pervenuta copia dell'impugnazione o trenta giorni dall'impugnazione, senza che allo stesso Presidente fosse pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sarebbero state promulgate ed immediatamente pubblicate sulla Gazzetta ufficiale.

Nell'interpretare queste disposizioni, dotate di un'innegabile coerenza ed unitariamente rivolte a garantire la rapidità del controllo in vista dell'entrata in vigore delle leggi regionali, un'autorevole dottrina sostenne il carattere perentorio del termine di trenta giorni, individuando in capo al Presidente, decorso infruttuosamente lo stesso, un preciso dovere di promulgazione in pendenza di giudizio e spingendosi ad affermare che, una volta avvenuta la promulgazione, la tardiva pronuncia dell'Alta Corte fosse da considerare *inutiliter data*¹¹.

Gli interventi successivi dell'Alta Corte e della stessa Corte costituzionale, subentrata alla prima, hanno comportato una trasformazione profonda del modello originario ed un'alterazione degli stessi equilibri istituzionali tra gli organi di vertice della Regione.

La prima, infatti, in una delle sue poche decisioni, ammise la promulgazione parziale di un testo di legge successivamente alla dichiarazione di parziale illegittimità dello stesso, riconoscendo in capo al Presidente la possibilità (*rectius*: il dovere) di valutare discrezionalmente se la parte di testo non annullato potesse essere promulgato, in quanto dotato di autonoma efficienza, o se occorresse una nuova delibera assembleare, che riesaminasse la legge nel suo complesso. Tali assunti offrirono le basi per un ulteriore ampliamento del potere-dovere di promulgazione parziale del Presidente in materia, esteso anche al caso di impugnazione parziale della delibera legislativa da parte del Commissario dello Stato, prima della decisione di legittimità costituzionale.

Da parte sua, la Corte costituzionale, nel confermare l'orientamento dell'organo di giustizia costituzionale siciliano, pur lasciando intatti i modi e i termini di proposizione del giudizio, stabilì che «il termine di trenta giorni oltre il quale, ai sensi del secondo comma dell'art. 29 dello Statuto siciliano, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione, crea non già un obbligo di promulgazione immediata, ma soltanto la facoltà per la Regione di procedere alla promulgazione e pubblicazione della legge anche in pendenza di ricorso per illegittimità costituzionale. Il fondamento e i limiti di questa facoltà sono tali da escludere che essa possa influire, allorché sia stata esercitata, sullo svolgimento del processo costituzionale e sulla relativa decisione. Pertanto, anche se la legge regionale in oggetto possa ritenersi formalmente perfetta come atto legislativo, l'esercizio della anzidetta facoltà di promulgazione non impedisce che una dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale ponga nel nulla la legge e travolga tutti gli effetti che essa, *medio tempore*, possa avere prodotto con eventuali conseguenti responsabilità¹²». Ciò affidava alla valutazione discrezionale del Presidente la promulgazione parziale o integrale della legge, trasformando il giudizio da

¹¹ Così V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 645.

¹² Così la sent. n. 60 del 1958, parte iniziale del considerato in diritto; ma, in senso conforme, v. già la sent. n. 9 del 1958 e, poi, n. 31 del 1961.

preventivo in successivo; la promulgazione parziale, poi, poteva aversi o prima della decisione della Corte costituzionale o in esito al giudizio di questa¹³.

Un'ulteriore tappa su questo percorso è stata segnata, poi, dalla giurisprudenza che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in caso di promulgazione parziale delle sole disposizioni non impugnate, che avrebbe implicitamente manifestato una volontà di acquiescenza della Regione nei confronti dei rilievi di incostituzionalità mossi dal Commissario¹⁴. Interpretando la promulgazione parziale come implicita rinuncia alle parti della legge impugnate, si conferiva, come ampiamente rilevato dalla dottrina, al Presidente della Regione un improprio ruolo di legislatore negativo¹⁵, dotandolo del potere di causare, proprio attraverso la promulgazione parziale, l'abrogazione parziale della legge, anche a detrimento delle determinazioni assunte dall'organo rappresentativo regionale e senza effettivi rimedi attivabili dalla Corte costituzionale¹⁶.

Su tali aspetti e, in genere, su tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane, nel 2003 la Corte costituzionale evitò di formulare un giudizio di valore assumendo, sì, come termine di riferimento l'art. 127 Cost., ma limitandosi a dichiarare che i due modelli erano essenzialmente diversi e non si prestavano ad essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. A fondamento di tale impedimento la Corte collocò la distinzione tra tipi di diversità, quantitativa e qualitativa, giungendo ad affermare che in presenza della prima il confronto sarebbe stato possibile, mentre sussistendo la seconda (come nel caso del sistema di controllo previsto dall'art. 127 e di quello disciplinato dallo Statuto siciliano) qualsiasi comparazione sarebbe stata irrealizzabile.

In particolare, il meccanismo definito dagli artt. 28 e 29 St. siciliano, nel fissare un procedimento di impugnazione delle leggi di carattere preventivo, in quanto anteriore alla promulgazione e pubblicazione, era congegnato in modo che la pronuncia della Corte non fosse necessariamente preventiva, «potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto».

Altri elementi di difformità furono individuati, poi, nell'assenza di un rinvio, preventivo allo stesso procedimento di impugnazione, all'Assemblea legislativa per sollecitare una seconda deliberazione da parte di questa; nella previsione di termini particolarmente brevi; nel fatto che il controllo sulle leggi fosse promosso, in Sicilia, da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da

¹³ Cfr. Corte cost., sentt. n. 9 del 1958 e 31 del 1961. In dottrina, diffusamente, M. MOSCATO, *La c.d. promulgazione parziale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, p. 393 ss.

¹⁴ Cfr., *ex multis*, le sentt. n. 142 del 1981 e 13 del 1983 che avviarono un orientamento costantemente ribadito in seguito.

¹⁵ Cfr., sul tema, G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1/1983, p. 475; P. BERRETTA, *Il Presidente della Regione Siciliana giudice della costituzionalità delle leggi regionali?*, in *Giur. cost.*, 3/1983, p. 1045.

¹⁶ Sul punto, cfr. ancora M. MOSCATO, *op. cit.*, p. 396, che ricorda come a «bilanciamento di tali poteri abnormi, riconosciuti al capo dell'Esecutivo regionale, la Corte ha individuato unicamente la possibilità, da parte dell'Assemblea regionale, di rilegiferare sulla materia regolata nelle precedenti disposizioni non promulgate (*id est* abrogate) dal Presidente, riproducendole in tutto o in parte». In caso di nuova impugnazione da parte del Commissario dello Stato, comunque, il Presidente manteneva il potere di una nuova "abrogazione attraverso la non promulgazione", perpetuando sibranti tensioni tra i due organi di vertice dell'apparato regionale.

questo originariamente tracciati tra Regione e Stato. Quest'ultimo, poi, «è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri [...], ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di "garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale" (secondo le parole della sentenza n. 545 del 1989), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non 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»¹⁷.

Ponendo l'accento sull'eccentricità del sistema isolano e negando, allora, che esso potesse costituire un *vulnus* all'autonomia della Regione in rapporto a quella riconosciuta, in tale ambito, alle altre, la Corte evitò di addentrarsi in ambiti politicamente impegnativi, nei quali sia il legislatore nazionale, con il citato art. 9 della legge n. 131 del 2003, sia l'Assemblea Regionale Siciliana avevano mostrato ancora un diffuso gradimento per il regime siciliano¹⁸. La dottrina accolse, invece, la decisione in termini assai critici e non mancò chi denunciò, con forza, l'esigenza di difendere l'autonomia «anche contro... se stessa, contro cioè gli usi abnormi, irragionevoli che se ne fanno [...]»¹⁹. A oltre dieci anni di distanza, di fronte alla conclamata incapacità dell'autonomia di avviare percorsi di autoriforma, gli sviluppi recenti della giurisprudenza costituzionale hanno confermato la fondatezza di quella intuizione.

2. La svolta realizzata dalla sent. n. 255 del 2014 – Dalla lettura della sentenza n. 255 del 2014 appare subito evidente come l'analisi dei due modelli di controllo sulle leggi, quello "siciliano" definito statutariamente e quello di ordine generale descritto dall'art. 127 Cost., si collochi, rispetto alla sentenza n. 314 del 2003, entro un'ottica di fondo profondamente mutata: puramente descrittiva e "osservazionale", allora; prescrittiva e fondata su una serie di giudizi di valore, oggi.

La Consulta ribadisce che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nell'introdurre la clausola «di maggior favore», impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli Statuti speciali e le analoghe disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione, «al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie». Nello sforzo di dimostrare la confrontabilità tra il modello siciliano e quello previsto in Costituzione, essa prende le distanze, oggi, da quanto affermato nella sentenza n. 314 del 2003.

¹⁷ Così la citata sentenza n. 314 del 2003, punto 3.2 del considerato in diritto.

¹⁸ Con l'ordine del giorno n. 22, approvato in data 29 novembre 2001, infatti, l'Assemblea regionale confermò, in attesa della revisione dello Statuto, l'applicazione degli artt. 28 e seg. dello stesso, ritenendo tale sistema di controllo più garantista rispetto a quello ordinario, riformato nel 2001. Si ricordi, altresì, che anche il Commissario dello Stato aveva presentato nel giudizio definito dalla sentenza n. 314 una memoria, rivolta a sostenere la "possibilità di una sopravvivenza" della disciplina prevista dallo Statuto siciliano "in quanto *lex specialis* dopo la riforma del Titolo V" (cfr., per queste indicazioni, il punto 3.1 del Ritenuto in fatto della sent. cit.).

¹⁹ Così A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit., p. 1; in senso critico, cfr. anche C. PADULA, *op. cit.*, *passim*, in specie pp. 1-3; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*; M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314 / 2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, *ivi*.

Lungi dal riproporre la criticatissima distinzione tra tipi di diversità (quantitativa e qualitativa), la nuova pronuncia recepisce, alla lettera, i suggerimenti interpretativi avanzati da autorevole dottrina, secondo cui l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone «la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificativi degli istituti comparati», rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, «al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia»²⁰. Data per scontata la presenza di siffatta diversità, gli istituti in esame, chiamati a svolgere la medesima funzione di definizione del controllo sulle leggi regionali, ben possono essere comparati.

Gli sforzi argomentativi successivi della Corte sono in gran parte orientati in tal senso.

In primo luogo, essa passa in rassegna gli snodi giurisprudenziali salienti del processo di ampliamento della sfera applicativa del “nuovo” art. 127 Cost. ai controlli svolti sulle leggi delle altre quattro Regioni speciali diverse dalla Sicilia, affermando, come *leitmotiv* di fondo, la confrontabilità, appunto, tra il modello *ivi* definito e quello tracciato dai rispettivi Statuti. Il controllo successivo ha assunto così portata generale, isolando il “caso” siciliano, e risultando dotato di una particolare primazia anche sul piano assiologico, in quanto espressivo, ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, di una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale rispetto al sistema originariamente previsto dagli Statuti delle suddette Regioni.

Venendo poi all'esame del sistema di controllo sulle leggi siciliane, la Corte parte sì dalla descrizione del modello “in origine”, ma riconosce immediatamente anche come questo, a seguito della profonde trasformazioni intervenute ad opera della giurisprudenza costituzionale, sia divenuto, «quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora [prima della riforma del Titolo V della Costituzione] previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo»²¹.

Ciò consente al giudice del leggi di svolgere due ulteriori, connesse considerazioni in merito alla percorribilità del metodo del confronto.

Per un verso, esso rileva come proprio la “riscrittura” di taluni passaggi centrali del procedimento di controllo delle leggi siciliane compiuta dalla Corte si sia svolta, in almeno due casi, anche attraverso la comparazione di questo con quello disciplinato dal previgente art. 127 Cost.²²

Per altro verso, sottolineando l'analogia del procedimento di controllo sulle leggi siciliane con quello disposto, originariamente, per le altre Regioni speciali, la Corte osserva come “l'eccentricità” del modello siciliano non costituisca un ostacolo insormontabile alla confrontabilità tra istituti, così come già avvenuto per i regimi di controllo delle leggi regionali previsti dagli Statuti di quelle regioni, portando all'applicazione, in forza del criterio della prevalenza, della disposizione costituzionale²³.

Si traccia, così, un ulteriore elemento di discontinuità con la sentenza n. 314 del 2003, enfatizzando i fattori di somiglianza qualitativa, prima ancora che quantitativa (potremmo dire, utilizzando le ricordate categorie concettuali di quella pronuncia) tra le discipline delle

20 Cfr. il punto 4.2 del considerato in diritto, che riprende alla lettera A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit., p. 2.

21 Cfr. il punto 3 del considerato in diritto, nel quale si evidenzia come, rispetto a quei meccanismi, il modello siciliano presentasse alcuni spazi di maggiore autonomia, «non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame e ben potendo il Presidente della Regione promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione».

22 Cfr. il punto 4.2 del considerato in diritto, in cui la Corte richiama i precedenti offerti dalle sentt. n. 38 del 1957 e n. 545 del 1989.

Regioni differenziate, compresa la Sicilia, nonché la tendenza ad estendere l'applicazione dell'art. 127 Cost. oltre i confini delle autonomie ordinarie, per argomentare la praticabilità, e doverosità, del metodo del confronto tra istituti.

Una volta affermata la confrontabilità degli istituti di controllo, la Corte ha buon gioco nel dimostrare come il controllo preventivo di matrice statutaria costituisca, per la Regione, un *minus*, proprio in termini di autonomia, rispetto al procedimento previsto in Costituzione, nel quale «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia»²⁴.

Dichiarando, infine, l'incostituzionalità dell'*incipit* del suddetto art. 31, comma 2, la Corte ritiene «non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sent. n. 545 del 1989)»²⁵, traendo conclusioni coerenti con le premesse poste nell'ordinanza di rimessione. Questa, infatti, si era appuntata (solo) sulla parte iniziale del citato articolo, lasciando già presagire l'estensione alla Regione siciliana del modello di controllo successivo delle leggi regionali, individuato in Costituzione e disciplinato in dettaglio dalla restante parte della disposizione.

La figura del Commissario dello Stato risulta così espunta dal procedimento di controllo, quantunque, a rigore, essa non risultasse «strettamente ed inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo»²⁶. Appare probabile che su questa scelta abbiano pesato finalità di semplificazione e di certezza del quadro normativo, nonché l'intento di garantire l'immediata applicabilità della disciplina di risulta, attraverso l'estensione (dichiarata *expressis verbis* dalla Corte) alle leggi siciliane del meccanismo di controllo disposto dall'art. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953.

Ora, proprio la scelta per l'estensione "a blocco" del modello costituzionale, con l'integrazione offerta dalla legislazione ordinaria (art. 31 cit., depurato della parte iniziale) pare consentire, ed anzi favorire, l'applicazione dell'intera procedura di controllo successivo previsto per le altre Regioni, anche negli aspetti definiti dalla legislazione ordinaria, secondo la lettura a questi offerta dalla giurisprudenza costituzionale²⁷. Il riferimento va, in particolare, alla disciplina dei rapporti tra la delibera del Consiglio dei

23 Cfr. ancora il punto 4.2 del considerato in diritto, dove si ricordano le citate sentt. n. 408 e 533 del 2002, «nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali».

24 Cfr. ancora il punto 4.2 del considerato in diritto.

25 Così il punto 5 del considerato in diritto.

26 Così A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., p.3.

27 Si tratta della proposta avanzata, tra gli altri, da A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a statuto speciale fra "condizioni più ampie di autonomia" e novità introdotte dalla legge "La Loggia"*, in www.federalismi.it (24 luglio 2003).

ministri e il ricorso del Presidente del Consiglio, a quella della tempistica processuale, nonché alla possibilità di sospendere gli effetti dell'atto impugnato.

Quanto al primo punto, una volta venuta meno la figura del Commissario dello Stato, l'esigenza di offrire alla Regione la maggior tutela dell'autonomia impone di garantire il valore di "scelta di politica istituzionale" costantemente attribuito alla delibera statale di sollevazione del ricorso nei riguardi delle leggi regionali, suffragato dalla stessa Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 33 del 1962, allorché affermò che la delibera consiliare trova giustificazione e fondamento «in un'esigenza non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto d'impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale»²⁸. In tal senso va ribadita non solo l'esigenza di un "contenuto minimo" della delibera collegiale, comprensivo, tra i termini del ricorso, anche dell'indicazione, sia pure sintetica, dei motivi dell'impugnazione, ma anche l'opportunità di incentivare prassi "virtuose", volte ad integrare tale contenuto minimo²⁹.

Quanto al secondo punto, l'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, sancisce, in caso di impugnazione di uno Statuto regionale o di una legge statale o regionale, un obbligo per la Corte di fissare l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso, termine che potrebbe apparire particolarmente vantaggioso per l'autonomia regionale, ove letto come dotato di carattere perentorio. La prassi, però, sembra orientata in senso diverso, considerandolo come meramente ordinatorio. Sui tempi della decisione, pertanto, rimane grande incertezza e non sarà la nuova disciplina, con ogni probabilità, ad accelerarli³⁰.

In ordine al terzo punto, infine, una volta ammesso, come pare necessario fare alla luce della clausola «di maggior favore», che la Regione possa avanzare davanti alla Corte costituzionale, ancora ex art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003, un'istanza di sospensione dell'efficacia della legge statale impugnata, si deve ritenere altrettanto necessario riconoscere allo Stato il medesimo potere cautelare, in forza di un "effetto di trascinamento" consequenziale al principio della "parità delle armi" tra le parti del giudizio. In tal caso, anzi, proprio l'esigenza di sospendere l'esecuzione di un atto che comporti «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini»

²⁸ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 33 del 1962, punto 3 del considerato in diritto; in dottrina, per tutti, E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 96-99, in specie p. 98, secondo cui la valutazione rimessa all'intero Governo (piuttosto che al solo Commissario dello Stato) risulta maggiormente idonea a garantire l'autonomia della Regione la cui legge sia oggetto di impugnazione; nello stesso senso, anche E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., p. 76.

²⁹ Si fa riferimento, ad esempio, alla prassi di accompagnare le delibere di autorizzazione del Consiglio dei ministri con una relazione del Ministro o del dipartimento degli affari regionali, che è allegata al verbale delle sedute del Consiglio stesso. La Consulta ha, in varie occasioni (sentenze 315 del 2003, 240 e 357 del 2010), riconosciuto a questa relazione una funzione "integrativa" della delibera consiliare, quanto al contenuto minimo di quest'ultima. In un'ottica collaborativa si colloca, invece, la direttiva del Ministro per gli affari regionali del 26 giugno 2006, che, nel definire le procedure da seguire per l'esame governativo delle leggi regionali, ha rilevato l'opportunità «che l'operazione di composizione dei valori confliggenti dell'unità della Repubblica e dell'autonomia regionale sia affidata ad un processo di negoziazione politica ed al confronto tra i diversi soggetti del pluralismo piuttosto che alla Corte costituzionale». Su tali strumenti cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, pp. 173-174.

³⁰ In argomento, cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 158, i quali, opportunamente, osservano come «A ciò si aggiunga che la disposizione in esame potrebbe essere letta nel senso che, entro novanta giorni dal deposito del ricorso, la Corte debba fissare la data dell'udienza e non che entro i novanta giorni debba tenersi l'udienza. Neppure l'interpretazione più restrittiva appare comunque risolutiva, in quanto [...] lo svolgimento dell'udienza entro novanta giorni dal deposito del ricorso, non garantisce certamente in ordine ai tempi di deposito della decisione».

impone di offrire un'applicazione puntuale di tale principio, indipendentemente dalla provenienza dell'atto medesimo. Sembra, in altre parole, che in questo caso il ricorso alla clausola «di maggior favore» arresti, in modo del tutto irragionevole e asimmetrico, il percorso di estensione “a blocco” del modello costituzionale “a metà del guado”, rendendosi necessario il completamento della disciplina applicabile alla luce di altri principi, pure di rango costituzionale³¹.

Al di là delle considerazioni tecniche fin qui svolte, permangono poi, sullo sfondo, tutte le perplessità legate al repentino *overruling* impresso dalla Corte ad un orientamento che appariva ormai consolidato.

L'organo di giustizia costituzionale ha, in un sol colpo, determinato i tempi e le modalità dell'intervento riformatore sul sistema di controllo vigente per le leggi siciliane, che nel 2003, invece, era stato esplicitamente affidato alle valutazioni degli organi politici isolani. La denuncia dell'anomalia siciliana resa palese, in particolare, dalla prassi della promulgazione e pubblicazione parziali, si risolveva così, allora, in un implicito, ma, nel complesso, blando, appello al legislatore siciliano, perché avviasse la stagione dell'adeguamento dello Statuto ai nuovi equilibri istituzionali tracciati dalla riforma costituzionale del 2001, arrestandosi, peraltro, di fronte all'impossibilità di formulare un giudizio di merito sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali. Di più: proprio quest'ultimo assunto, fondandosi sulla disomogeneità delle grandezze a confronto, poteva valere a “blindare” il modello invalso in Sicilia, rinviando *sine die* i tempi della riforma statutaria e del rilancio della specialità.

La sentenza in oggetto rivela, invece, una Corte molto più risoluta ed intraprendente, disposta a “intestarsi” la questione di legittimità costituzionale, individuandone parametro ed oggetto, pur nel contesto di un quadro normativo rimasto, sul punto, invariato rispetto al 2003.

In particolare, la proposizione della questione da parte della Corte costituzionale, se, certo, non costituisce una novità assoluta, essendo stata preceduta da non pochi precedenti, nei quali il giudizio finale si è quasi sempre risolto in una pronuncia di accoglimento, appare però, più che rimedio “forte” contro le zone d'ombra del controllo di costituzionalità³², respiscenza tardiva in un segmento normativo la cui legittimità, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, era stata avallata e consolidata dalla stessa Consulta³³.

Su queste premesse, non sorprende che il Presidente del Consiglio dei ministri, il Commissario dello Stato e la stessa Regione siciliana abbiano deciso di non costituirsi nel giudizio che ha condotto alla sentenza in esame. Come visto, l'esito della pronuncia era già ampiamente scontato e lo stesso contraddittorio si sarebbe ridotto a vuoto simulacro,

31 Cfr. A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato*, cit., p. 3, che, a proposito del citato art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003 (relativo, appunto, anche al potere cautelare), ritiene che, considerata nella sua unitarietà ed interna specularità, tale norma sia “neutra”.

32 Secondo la giustificazione tradizionale proposta in dottrina; in argomento cfr., *ex multis*, B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, Padova 1985; ID., *Appunti in tema di «Corte giudice a quo» (con particolare riferimento alle questioni sollevate nel corso dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale)*, in *Giur. cost.*, II, 1988, p. 40 ss.; C. PINELLI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale e nozione di giudice a quo*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2001, p. 618 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *op. cit.*, p. 88 ss.; F. MARONE, *Appunti su Corte costituzionale giudice a quo e giudizio di ammissibilità del referendum*, in www.federalismi.it (n. 21/2013).

33 Prima della riforma del 2001, a partire – come detto – dalla “storica” sent. n. 38 del 1957 e ancora nella sent. n. 545 del 1989; dopo, appunto, con la più volte citata sent. n. 314 del 2003.

data la sostanziale contiguità tra la posizione del Commissario e quella della Regione, entrambi interessati ad un (impossibile) mantenimento dello *status quo* e la già ridondante presenza dell'istanza di ampliamento della portata applicativa dell'art. 127 Cost., che ha probabilmente indotto il Governo ad evitare un (inutile) intervento nel processo.

A ben vedere, allora, il cambio di rotta dei giudici del palazzo della Consulta si iscrive entro un orizzonte di senso più ampio, costituito dal variegato e composito rapporto tra politica e giurisdizione, segnato da oscillazioni che vanno da «una tendenziale (ed alle volte fin troppo benevola) “copertura” offerta alla politica»³⁴ ad una «tendenza pervasiva della giurisdizione, che tende a creare autonomamente le regole della propria azione, e nella tendenza recessiva della politica, che stenta a dare alla giurisdizione le regole alla cui formazione sarebbe chiamata»³⁵. Nel caso in esame le discontinuità sul piano delle regole dell'azione appaiono forse meno evidenti che in altri, ma rimane il dato secondo cui il recente *overruling* della Corte risulti difficilmente giustificabile perfino nella prospettiva, notoriamente elastica, assiologico-sostanziale. Tale prospettiva, anzi, avrebbe imposto di imprimere una vigorosa virata al procedimento di controllo delle leggi siciliane già all'indomani della riforma del Titolo V della Cost., in nome, come oggi “si scopre”, della maggiore autonomia dell'ente territoriale che questa opzione avrebbe comportato e, dunque, in esito ad un giudizio compiuto su un piano rigorosamente assiologico.

Né varrebbe obiettare che, in fondo, la sentenza n. 314, tenendo conto dell'elaborazione, allora in corso, di una proposta di revisione dello Statuto siciliano da parte dell'Assemblea Regionale, avrebbe tentato di bilanciare le ragioni (e i tempi) della politica con quelli del diritto, perché proprio la soluzione prescelta, fondata sulla non confrontabilità dei due sistemi, introduceva una sorta di “pietrificazione”, senza termine finale, della soluzione siciliana.

La radicalità dell'*overruling* di oggi è conseguenza, dunque, della radicalità della soluzione *tranchant* del 2003 e di un certo modo di concepire la specialità, come separatezza, coniugato alla elasticità con cui la Corte definisce, di volta in volta, le proprie relazioni con la sfera politica³⁶.

3. L'adeguamento dello Statuto siciliano dopo la sent. n. 255: l'irragionevolezza di un'eventuale reformatio in peius – La pronuncia distingue “chirurgicamente” – come accennato – tra l'annullamento dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, nella versione novellata dalla legge “La Loggia” del 2003, limitatamente alle parole iniziali, e la non applicazione delle previsioni statutarie, che risultano semplicemente «non più operanti», a seguito dell'estensione del procedimento sancito in Costituzione³⁷.

³⁴ In questi termini, A. RUGGERI, *La corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa, rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in www.giurcost.org, p. 7.

³⁵ Così S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in www.federalismi.it, pp. 1-2.

³⁶ Al di là dell'atteggiamento ondivago tenuto nel caso della disciplina del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane, dopo il 2001 la Corte ha manifestato anche in altri ambiti una certa ambivalenza nel determinare forme e spazi della specialità regionale. In argomento, cfr. S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana*, in www.osservatorioaic.it (gennaio 2015), pp. 19-20 ed *ivi* ampi riferimenti alla oscillazioni della giurisprudenza, talora propensa a mantenere lo *status quo*, ritagliando ambiti di autonomia refrattari a qualsiasi innovazione di sistema (come nel caso della cancellazione del limite dell'interesse nazionale, dell'introduzione del principio di sussidiarietà o del potere sostitutivo straordinario previsto, in via generale, dall'art. 120, comma 2, Cost.), talaltra indirizzata ad appiattare l'autonomia speciale su quella ordinaria (in particolare, nel segmento relativo al riparto della competenza legislativa e, soprattutto, in materia di coordinamento della finanza pubblica).

Il “riposizionamento” dell’autonomia siciliana in materia di controllo delle leggi è avvenuto, pertanto, in concreto, non per via di abrogazione, né per via di annullamento, almeno delle disposizioni statutarie meno “autonomiste”, ma per via di disapplicazione di queste ultime ad opera dell’organo di giustizia costituzionale, che, certo, non si è sentito frenato, sul punto, dal rischio di utilizzare gli strumenti tipici del giudice comune quale “giudice naturale” della non applicazione.

La Corte, in effetti, ha già da tempo elaborato una giurisprudenza molto raffinata, atta a modulare gli effetti temporale e gli ambiti applicativi delle sue pronunce ed inoltre, nello specifico ambito del controllo sulle leggi siciliane, è venuta consolidando un orientamento tenue nella forma, ma solidissimo nella sostanza, teso, nel tempo, a privare di efficacia le disposizioni statutarie dissonanti con i principi costituzionali (le vicende relative all’Alta Corte e allo stesso controllo del Commissario dello Stato sulle leggi e sui regolamenti statali *docent*). E, d’altra parte, anche chi, in dottrina, ha autorevolmente sollevato il problema del “giudice naturale” della disapplicazione, è pervenuto alla conclusione che la Corte ben possa utilizzare tale mezzo in relazione alle norme meno favorevoli per l’autonomia regionale, anticipando già a commento dell’ordinanza di rinvio, con una prognosi confermata dagli svolgimenti successivi, come l’esito finale della vicenda sarebbe stata la «devitalizzazione definitiva e irreversibile (e, perciò, in buona sostanza coincidente con l’annullamento)» del disposto statutario, «salvo il caso [...] che in sede di rifacimento dello statuto venga ripescato quel meccanismo di controllo preventivo sulle leggi regionali che la clausola suddetta ha inteso spazzar via»³⁸.

A questo punto, gli autori dei nuovi Statuti speciali potrebbero dare nuovo slancio al percorso di “adeguamento” indicato dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, entro un quadro normativo che, sul piano costituzionale, appare, peraltro, in rapida evoluzione.

A tal proposito, se, certo, il tenore letterale del suddetto art. 10 consente interpretazioni di marca “restauratrice”, per mezzo di un “adeguamento” degli Statuti speciali soltanto formale, in pratica l’eventualità di un ritorno a superate forme di controllo preventivo si profila come «remota, per non dire impossibile»³⁹. I futuri ed auspicabili interventi di “adeguamento” dello Statuto siciliano potranno certo incidere sul regime dei controlli, ma dovranno farlo in forma espressa (perché il silenzio sul punto equivarrebbe a tacita accettazione del regime generale, esteso anche alle leggi isolate) e confermando o ampliando la portata dell’autonomia ormai riconosciuta alla Regione, secondo le linee evolutive di un adeguamento inteso come “parificazione sostanziale”⁴⁰. L’inserzione di clausole che comportino, in nome dell’autonomia, un arretramento della stessa, si profilerebbe come palesemente irragionevole, in contrasto con la stessa ragion d’essere della distinzione tra Regioni speciali e ordinarie. A ciò si aggiunga che proprio il segmento

37 Cfr. ancora il punto 5 del considerato in diritto: «gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell’Assemblea regionale siciliana), 28, 29, 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell’estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome».

38 Le due citazioni sono tratte da G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., cit. p. 3.

39 Così ancora da G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 3.

40 Secondo l’espressione utilizzata da C. PADULA, *op. cit.*, p. 3.

normativo in esame intercetta l'ambito delle modalità di accesso alla giustizia costituzionale, in modo che l'introduzione di modelli fortemente disomogenei apparirebbe, ancora alla luce del principio di ragionevolezza, quanto meno "sospetta".

In tal senso, il regime dei controlli fissato dall'art. 127 Cost. individua un livello di autonomia generalmente consolidato e non suscettibile di *reformatio in peius*.

4. Il controllo delle leggi regionali siciliane nella cornice di un più ampio ripensamento del regionalismo in Italia – Seppure alla conclusione di un itinerario giurisprudenziale faticoso e incerto, l'approdo cui la Corte è pervenuta risulta condivisibile ed in linea con i più recenti sviluppi riformistici del sistema delle autonomie. Mancata l'occasione di un'elaborazione politica delle ragioni della specialità, sono queste stesse a dover fare i conti con un più generale "ripensamento" delle tecniche di ripartizione delle funzioni di governo tra una pluralità di enti politici.

Gli esiti dell'applicazione della clausola «di maggior favore» alla materia dei controlli sulle leggi regionali – *ictu oculi* paradossali, considerando il fatto che la maggiore autonomia si sia realizza in Sicilia (e, come visto, anche negli altri ordinamenti regionali speciali) per via di omologazione a quanto già previsto per le altre autonomie politiche territoriali, nonché tardivamente e *ab esterno*, ad opera di un organo estraneo al circuito politico – sono sintomo di una più ampia "crisi" del regionalismo italiano e, in particolare, di quello speciale, costretto ad "inseguire" quello ordinario⁴¹.

In relazione all'esperienza autonomista siciliana, le cause di tale crisi sono state amplificate da un certo modo di concepire la stessa autonomia speciale, secondo una prospettiva *rivendicativa* e *autoreferenziale*, che ha frenato nell'isola gran parte del dinamismo politico ed amministrativo, vanificando le potenzialità più genuine, ma anche più impegnative, del riconoscimento statutario degli spazi di autogoverno in capo alla collettività regionale. Ne è derivata una prolungata ritrosia della classe dirigente locale a compiere scelte anche audaci, assumendone, al contempo, la piena responsabilità politica e si è favorita la creazione di un assetto istituzionale parallelo e autocefalo rispetto a quello statale, perpetuando sacche di privilegio, più che di reale autonomia⁴².

Oggi, però, il tempo degli attendismi e delle politiche volte a custodire gelosamente una specialità più o meno separata dal contesto istituzionale generale, pregiudizialmente refrattaria agli strumenti di confronto, collaborazione e controllo generalmente condivisi, appare irreversibilmente concluso.

Al momento, non conosciamo l'esito cui andrà incontro il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa approvato in prima lettura dal Senato in data 8 agosto 2014 ed ora

⁴¹ Si tratta di valutazione ampiamente condivisa in dottrina e manifestata anche nelle recenti audizioni parlamentari tenute nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati; si vedano, in particolare, le audizioni di A. D'Atena, S. Mangiameli, R. Toniatti, nella seduta del 26 marzo 2014; di G. Cerea, G.C. De Martin, U. De Siervo, in quella del 2 aprile 2014.

⁴² Sul punto cfr. S. PAJNO, *op. cit.*, p. 4 ss., ma *passim*, che utilizza le due espressioni richiamate in corsivo nel testo in riferimento ad una diffusa prassi applicativa dell'autonomia speciale siciliana. L'A. svolge un'analisi ampia e documentata sulle distorsioni più gravi cui ha condotto una visione "isolazionista" dell'autogoverno regionale. Spiccano, in tal senso, la mancanza di una reale autonomia impositiva della Regione, che «determina l'assenza di meccanismi volti a sanzionare la responsabilità politica connessa all'utilizzo delle risorse» (p. 5; corsivi dell'A.), secondo assetti invalsi nella fase di attuazione delle disposizioni dello Statuto, ma ben lontani dal modello *in* tracciato, imperniato, invece, su un prelievo diretto; la tendenza ad esercitare la potestà legislativa esclusiva secondo modalità autoreferenziali e in vista del consolidamento delle posizioni di vantaggio di determinate categorie; una certa "rilassatezza" dei vertici regionali nel rivendicare davanti alla Corte costituzionale le competenze normative e amministrative fissate statutariamente, eccezion fatta per gli atti statali ritenuti lesivi delle prerogative finanziarie e specificamente tributarie della Regione; l'utilizzo prevalente delle norme di attuazione «come un mezzo per assicurarsi risorse economiche, e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici. L'autogoverno tramite la concreta cura di interessi pubblici, tramite la gestione di funzioni amministrative, è restato nel complesso in secondo piano» (p. 11).

all'esame dell'assemblea della Camera dei deputati (C. 2613 e abb.). In questo, però, sono rinvenibili non pochi segnali di un neo-centralismo istituzionale, nel quale sarebbero coinvolte tutte le autonomie territoriali.

Il testo dell'art. 117 Cost., che la riforma intende introdurre, opera un complessivo ripensamento delle competenze delle Regioni ordinarie, attraverso la tecnica redazionale dell'enumerazione delle stesse, in uno con la riproposizione finale della c.d. "clausola di residualità".

Si prevede, altresì, l'adozione della "clausola di supremazia", che consente allo Stato, con legge proposta dal Governo, di intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva, quando lo richieda «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», secondo un modello che tende ad appiattare le differenze (a meno che non se ne faccia un uso "mirato", attivandola soltanto nei confronti di alcune Regioni) e risulta, per la portata delle ragioni giustificative dell'intervento statale, difficilmente giustiziabile⁴³.

Scompare qualsiasi riferimento alla potestà legislativa cd. concorrente, foriera, in questi anni, di un endemico contenzioso costituzionale, mentre è mantenuta, all'art. 116, comma 3, Cost., la previsione di forme di autonomia territoriale a "geometria variabile"⁴⁴.

Quanto alle Regioni speciali, il disegno di legge prevede che «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale [cioè quelle inerenti al Titolo V] non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»⁴⁵. Nel testo originario non era contenuto il riferimento alle intese, che sembra un correttivo interessante, ma probabilmente insufficiente a correggere l'ambiguità e la contraddittorietà di fondo di tale disposizione⁴⁶.

Su queste premesse, pensare ad un adeguamento statutario che riproponga, riveduta e corretta, la figura del Commissario dello Stato, appare piuttosto sterile, in quanto, se anche se ne voglia fare una sorta di "bandiera" dell'autonomia siciliana, per la sua distanza dai palazzi romani e una presunta maggiore attenzione alle istanze isolate, ben altre sono le forme in cui l'autonomia speciale va rilanciata.

In un momento di sostanziale sfiducia nei confronti del regionalismo e di un suo complessivo ripensamento, svolto sia sul versante dei fondamenti teorici (il "fattore

⁴³ Tra i commenti più recenti alla riforma costituzionale *in itinere*, con particolare riguardo alle prospettive di cambiamento del regionalismo italiano, in generale, e di quello speciale, in particolare, cfr., per tutti, P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it (n. 2/2014); A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, *ivi* (n. 4/2014); A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, *ivi*.

⁴⁴ Reintrodotta ad opera dell'emendamento 25.1000 dei Senatori Finocchiaro e Calderoli; il disegno originario presentato dal Governo prevedeva, invece, l'abrogazione dello stesso art. 116, comma 3, Cost., sostituendolo con la possibilità di un conferimento o di una delega (con legge bicamerale) dell'esercizio di competenze esclusive statali.

⁴⁵ Come osservato da parte di L. Antonini, nell'audizione del 16 aprile 2014, ancora nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sopra ricordata «Da un lato [...] si stabilisce l'applicazione della nuova configurazione del Titolo V – quindi la fortissima ricentralizzazione – ma, dall'altro lato, si rimanda al momento dell'adeguamento degli statuti». La previsione «da un lato segna la fine dell'autonomia speciale perché pone l'obbligo di adeguamento, ma poi lo rinvia al momento dell'adeguamento degli statuti, quindi è una disposizione non correttamente costruita. [...] O rimarrà per sempre inattuata, ma non si può scrivere in Costituzione qualcosa che sappiamo destinato a rimanere inattuato, o prima o poi verrà attuata. Se però verrà attuata, siccome non modifica l'articolo 116, commi primo e secondo, tale articolo conserva le autonomie speciali».

distintivo” e la “cultura dell’autonomia”, di cui parla R. Toniatti⁴⁷), che su quello delle applicazioni pratiche, anche in considerazione della primaria esigenza di razionalizzare e semplificare la disciplina della finanza pubblica, accentrandone la competenza, la scelta per un modello autonomista solidale e cooperativo richiede, in primo luogo, l’introduzione di una seconda Camera delle autonomie, che diventi (in alcuni settori ritenuti strategici per l’autonomia territoriale) la sede di un indirizzo politico centrale “negoziato” con i rappresentanti delle comunità stanziate sui territori.

Sul piano metodologico, il rilancio della specialità impone semplificazione e certezza delle sedi del confronto istituzionale e, conseguentemente, consistente riduzione del contenzioso costituzionale. Per questo, è auspicabile la creazione di un “filo rosso”, che colleghi la Regione siciliana alle altre entità regionali e all’esecutivo, prima di tutto come interlocutore “di spessore” nella determinazione e distribuzione delle responsabilità relative allo svolgimento delle politiche pubbliche e solo in via secondaria come “avversario” in fase di contenzioso. In questa direzione, le ragioni della specialità dovranno essere prospettate non più nella forma, asfissiante e deformante, del “contratto” tra la Regione, considerata solipsisticamente, e lo Stato, bensì in quella, più congeniale al modello cooperativo, del confronto aperto in vista del raggiungimento di decisioni assunte collettivamente e nell’interesse generale. Ciò non equivale, naturalmente, a negare *tout court* la specialità, ma a rilanciarla in un contesto di integrazione interistituzionale più ampio, per porre in evidenza bisogni realmente differenziati in determinate aree del Paese o soddisfare aspirazioni avvertite in modo particolarmente intenso da talune popolazioni locali⁴⁸.

Per altro verso, si profila come auspicabile una «stagione statutaria», che determini *ex novo* la cornice di riferimento delle competenze delle Regioni speciali e le coinvolga nei processi decisionali, in un’ottica di «specialità responsabile». Si tratta del percorso indicato dalla stessa riforma costituzionale attualmente al vaglio del Parlamento, che, pur mantenendo la specialità regionale, ne sollecita, anche se in maniera piuttosto confusa, un complessivo ripensamento⁴⁹.

46 Su tale previsione cfr., *ex multis*, S. PAJNO, *op. cit.*, p. 22, secondo il quale «Si sceglie dunque non solo di non mettere mano agli statuti speciali, come già accaduto nel 2001, ma addirittura di tener fuori le autonomie particolari dai processi di riforma che trovano corpo a livello nazionale, con il doppio effetto di abbandonare queste ultime alla propria sorte [...], e di correre il rischio di pregiudicare seriamente il raggiungimento degli obiettivi che la stessa riforma si propone, dato che le Regioni speciali continuano a rappresentare un settore davvero significativo del nostro sistema di governo»; diverso il giudizio di A. D’ATENA, *op. cit.*, p.15, che individua in essa lo strumento per una “messa in sicurezza” degli Statuti speciali vigenti, seppure nella cornice di un esito paradossale: l’ultrattività del Titolo V attualmente in vigore. «In base alla disciplina da essa dettata, infatti, agli enti predetti dovrebbero seguire ad applicarsi l’art. 10, l. cost. n. 3/2001, con conseguente attrazione, in loro favore, delle “forme di autonomia più ampie” contemplate dall’art. 117, nella sua formulazione attuale». Ciò comporterebbe, tra l’altro, anche la non applicabilità alle Regioni speciali della clausola di supremazia.

47 Nella citata audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali della Camera dei deputati del 26 marzo 2014. Sul tema dell’inadeguatezza della riproposizione delle premesse storiche che giustificarono la specialità agli albori del regionalismo italiano e sull’esigenza di rifondarla su nuove basi, peraltro di non agevole praticabilità, insiste V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in www.rivistaaic.it (n. 4/2014).

48 Cfr., in tal senso, V. TEOTONICO, *op. cit.*, pp. 14-15, secondo il quale l’estensione delle negoziazioni multilaterali a discapito di quelle bilaterali, varrebbe «a raffrenare le spinte eccessivamente asimmetriche, nonché a contrastare la conservazione di prerogative non più tollerabili».

49 Sul punto cfr., però, ancora A. D’ATENA, *op. loc. cit.*, che ritiene realisticamente poco probabile l’avvio di una fase di riforma degli Statuti speciali sulla base di intese con le Regioni e le Province autonome, stante la presenza, nella proposta di revisione presentata dal Governo, di una disciplina costituzionale notevolmente penalizzante per le autonomie regionali, dunque poco “appetibile” per quelle

In tal senso, la sentenza n. 255 può essere foriera di risvolti positivi, incentivando, con la disapplicazione del controllo preventivo ed il venir meno dell'ambigua prassi della promulgazione parziale, l'assunzione di responsabilità da parte di una classe politica troppo spesso corriva nell'approvare leggi *omnibus*, ben sapendo che queste non avrebbero superato il vaglio del controllo commissariale. L'intervento preventivo è divenuto, indirettamente, elemento di un meccanismo spesso perverso, generatore di un facile consenso politico senza responsabilità e dell'affermazione di diritti "scritti sull'acqua", in testi normativi destinati a cadere alla prima prova di forza.

La cooperazione tra i livelli di governo e l'individuazione delle responsabilità necessitano, oggi, di una semplificazione dei meccanismi di raccordo istituzionale. La partita si gioca ben prima dei controlli (quantunque questi non vadano certo allentati, ma contestualizzati) e di un Commissario dello Stato - ultimo alfiere dell'autonomia, isolato e depotenziato, non si avverte proprio la mancanza.

** Professore Associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Catania.