

**Dal primo Statuto all'ultimo Commissario.  
Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane  
(nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)**

GIACOMO D'AMICO\*

(13 maggio 2015)  
(in corso di stampa in *le Regioni*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La *ratio decidendi* e la “clausola di flessibilità” di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. – 3. L’autorimessione come strumento per superare un precedente. – 4. Gli effetti della sent. n. 255 del 2014 sulla natura del controllo delle leggi siciliane. – 5. Il destino (segnato) dei ricorsi ancora pendenti e quello (incerto) delle delibere non promulgate.

1. *Premessa.*

L’impugnazione delle delibere legislative siciliane costituisce uno di quei temi che hanno, da sempre, attirato l’attenzione della dottrina costituzionalistica, la quale, pur non lesinando dure critiche nei confronti delle singolari evoluzioni del meccanismo statutario, ha, per lo più, affrontato con un certo disincanto le questioni giuridiche sottese. Il ricorso frequente a metafore è sembrato, in questa prospettiva, voler esprimere l’intento del commentatore di stigmatizzare il carattere barocco di alcune procedure<sup>1</sup>, che hanno finito con il far perdere di vista la funzione del controllo di costituzionalità. L’originalità del quadro statutario, il suo mancato coordinamento con la Costituzione, gli orientamenti interpretativi affermatasi nella giurisprudenza dell’Alta Corte per la Regione siciliana<sup>2</sup> e della Corte costituzionale<sup>3</sup> e soprattutto le prassi consolidate negli ultimi decenni sono fra le cause principali di questo singolare interesse degli studiosi per il tema in esame; interesse, sicuramente accresciuto dall’esigenza di assicurare l’effettività del sindacato del Giudice delle leggi.

---

<sup>1</sup> Su tutti, C. SALAZAR, *Il trucco c'è ... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1996, 1104 ss.; ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impuginate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere ... «mobile qual piuma al vento»?*, in *Giur. cost.*, 1996, 1826 ss.; 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.*, 2003, 3032 ss.; ID., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente ...)*, in *Forum di Quad. cost.* e in questo numero di *le Regioni*, 2015.

<sup>2</sup> Si pensi, per tutte, alla decisione dell’Alta Corte 26 gennaio 1954, n. 73 (in *Alta Corte per la Regione siciliana*, vol. II, a cura dell’Istituto di studi giuridici e politici sulla Regione «Luigi Sturzo», Giuffrè, Milano, 1954, 1141), che ammise la possibilità di una promulgazione parziale.

<sup>3</sup> Già molti anni fa G. SILVESTRI (*Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione Siciliana*, in *Nomos*, 1991, 84) ricordava che «alla Corte, in un certo senso, rimordeva la coscienza, per aver fatto nascere, con la sua giurisprudenza, il *monstrum* costituzionale della promulgazione “a rate”».

Non si vuole in questa sede riproporre una sintesi dell'evoluzione di queste prassi e della connessa giurisprudenza costituzionale, fin troppo nota alla comunità scientifica<sup>4</sup>. È sufficiente sottolineare che il ricorso alla promulgazione parziale e, ancora prima, alla scorporazione dell'originario disegno di legge in più leggi (una delle quali "abrogativa" delle disposizioni impugnate), al fine di consentire l'entrata in vigore delle norme non impugnate, ha, di fatto, impedito che le censure proposte dal Commissario dello Stato fossero esaminate nel merito dalla Corte costituzionale, la quale, nella maggior parte dei casi, si è fermata prima, attestando la cessazione della materia del contendere<sup>5</sup>.

In sostanza, la peculiarità del procedimento di impugnazione delle delibere legislative siciliane ha fatto sì che il sindacato di costituzionalità si trasformasse in una sorta di filtro preventivo, basato esclusivamente sulle valutazioni tecniche del Commissario (organo legittimato a ricorrere) e su quelle politiche del Presidente della Regione (organo legittimato a promulgare la legge, decorso il termine previsto dallo Statuto senza che fosse intervenuta la decisione della Corte). A conti fatti, quanto appena detto non ha giovato a nessuno degli attori in campo. Non ha sicuramente giovato all'Assemblea regionale siciliana, la quale è stata, a seconda delle circostanze, ora timorosa ed ora sfrontata. È stata timorosa nella misura in cui ha evitato di assumere decisioni per il solo fatto che potessero essere censurate dal Commissario ed ha subito il sostanziale potere di veto del Presidente della Giunta, al quale è stato riconosciuto un improprio ruolo di «legislatore negativo» nel decidere le sorti di una legge impugnata<sup>6</sup>. È stata sfrontata quando non ha esitato ad approvare delibere legislative palesemente in contrasto con la Costituzione, specie per assenza di copertura finanziaria, al solo scopo di scaricare su altri la responsabilità per la mancata realizzazione di interventi in ambito sociale. Non ha giovato al Presidente della Regione, il quale si è trovato nella delicata situazione di non poter promulgare, nella sua interezza, una delibera legislativa impugnata, per il timore di andare incontro alle responsabilità giuridiche più volte prospettate dalla Corte nelle sue pronunzie<sup>7</sup>. Infine, non ha giovato al Commissario dello Stato, il quale è diventato il bersaglio principale delle critiche sia della classe politica sia dell'opinione pubblica, con la conseguenza che esso è stato visto, impropriamente, come un censore preoccupato solo di garantire una – apparentemente – astratta conformità a Costituzione.

*Nulla quaestio*, quindi. Queste considerazioni potrebbero, infatti, apparire sufficienti per salutare con favore la svolta operata dalla Corte con la sentenza che

---

<sup>4</sup> Al riguardo si rinvia ai numerosi studi in materia e, da ultimo, a M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, 390 ss. e F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"* (Commento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014), in *Federalismi.it*, 10/2014, 5 ss.

<sup>5</sup> Invero, non sono mancati i tentativi di consentire la prosecuzione del giudizio dinanzi alla Corte; in questa direzione si muovevano alcune proposte elaborate, nella scorsa legislatura, in seno alla Commissione per il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana che ipotizzavano un procedimento abbreviato per l'approvazione di disegni di legge recanti un testo normativo impugnato. È stato pure suggerito l'inserimento nelle leggi di una clausola di salvaguardia «costituzionale», consistente nel prevedere la sospensione dell'applicazione delle disposizioni impugnate, promulgate e pubblicate, fino alla pronuncia della Corte (cfr. G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli, 2012, 116 s.).

<sup>6</sup> Cfr. G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»*, in *le Regioni*, 1983, 475 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento è, in particolare, alle sentt. n. 9 e n. 60 del 1958, n. 31 del 1961, n. 13 del 1983 e n. 314 del 2003.

qui si commenta<sup>8</sup>. Ma, com'è facile rilevare, le anzidette affermazioni si muovono prevalentemente sul piano dell'opportunità e non su quello della legittimità, obbligando quindi chi scrive a ricostruire le ragioni che hanno indotto la Corte a ritenere superato l'originario meccanismo di impugnazione. Risuonano, in proposito, le parole utilizzate dallo stesso Giudice delle leggi, nella sent. n. 314 del 2003, in cui, pur evidenziando le «difficoltà» derivanti dal procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale, ha sottolineato come non gli sia demandato «un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali»<sup>9</sup>.

Si proverà, pertanto, a ricostruire le ragioni giuridiche della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso di cui all'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 (nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 9, co. 1, della legge n. 131 del 2003), che faceva salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana», tentando di delinearne gli effetti sia sulla natura del controllo delle leggi siciliane, sia sui ricorsi ancora pendenti dinanzi alla Corte, promossi dal Commissario dello Stato secondo la procedura statutaria.

Prima ancora, può risultare utile ricostruire sinteticamente la genesi di questo inciso, che non era presente nel testo originario del disegno di legge e che è stato introdotto a seguito dell'approvazione di un emendamento durante l'esame della I Commissione della Camera dei deputati<sup>10</sup>. In quell'occasione fu rilevato il contrasto con le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 ma a queste obiezioni rispose, sbrigativamente, il relatore affermando di considerare l'emendamento «opportuno anche alla luce dell'esperienza passata». L'approvazione di questo emendamento ha, probabilmente, condizionato l'operato della Corte, che, nello stesso periodo, era impegnata ad esaminare la questione della perdurante applicabilità delle norme statutarie; non si spiega altrimenti il considerevole lasso di tempo intercorso fra la discussione della questione in udienza pubblica e la decisione di quella che poi sarà la sent. n. 314 del 2003<sup>11</sup>. Nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana aveva già scelto, con l'approvazione di un ordine del giorno del giorno del 29 novembre 2001, di «continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale», invitando in tal senso il Presidente della Regione<sup>12</sup>.

## 2. La ratio decidendi e la "clausola di flessibilità" di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

---

<sup>8</sup> In realtà, come riferisce un giudice emerito (S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2015, 137 e 244), già da qualche anno la Corte meditava un mutamento di giurisprudenza.

<sup>9</sup> Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Cfr. F. MARCELLI, V. GIAMUSSO (a cura di), *La Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Commento agli articoli*, Senato della Repubblica, Servizio studi, Roma 2003, 281.

<sup>11</sup> L'udienza pubblica si svolse l'8 aprile 2003, mentre la questione è stata decisa il 13 ottobre 2003 e la sentenza è stata depositata il 21 ottobre.

<sup>12</sup> È significativo che lo stesso deputato regionale (Capodicasa), primo firmatario dell'odg, divenuto successivamente deputato alla Camera, abbia presentato, il 7 ottobre 2014, un'interpellanza al Governo per chiedere le ragioni della mancata costituzione del Presidente del Consiglio nel giudizio, poi, definito con la sent. n. 255 del 2014.

Passando all'esame della sentenza, occorre ricordare come la Corte sia giunta a caducare l'art. 31, co. 2, a seguito dell'autorimessione operata con l'ord. n. 114 del 2014. In quell'occasione il Giudice delle leggi aveva, infatti, sollevato davanti a se stesso la questione di legittimità costituzionale del primo inciso del co. 2 dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003), nel corso di un giudizio promosso dal Commissario dello Stato avverso una norma contenuta in una delibera legislativa siciliana recante disposizioni finanziarie<sup>13</sup>. La scelta dell'autorimessione è avvenuta dopo che, a partire dalla sent. n. 314 del 2003, si era consolidato un orientamento giurisprudenziale nel senso di ritenere applicabile il meccanismo statutario di impugnazione delle delibere legislative siciliane anche dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 127 Cost. e della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Da quanto appena detto deriva che la decisione che qui si commenta deve essere letta anche alla luce della particolare modalità di promovimento della questione, sulla quale si ritornerà più avanti.

Gli stessi giudici costituzionali hanno, pertanto, individuato i termini della questione, poi decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 255 del 2014. Com'è intuibile, si trattava di un giudizio dall'esito pressoché scontato<sup>14</sup>, sebbene nel lasso di tempo intercorrente tra l'ordinanza di rimessione e la decisione su quest'ultima fosse terminato il mandato di due giudici e fosse prossimo alla scadenza il mandato di altri due (che, infatti, non hanno preso parte ai lavori del collegio)<sup>15</sup>. È stata, quindi, la stessa Corte, nelle vesti di giudice *a quo*, ad individuare la norma da censurare nel primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 e non nelle norme dello statuto siciliano che specificamente disciplinano il procedimento di impugnazione. Parimenti si deve al Giudice costituzionale la scelta dei parametri costituzionali violati (art. 127 Cost. e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, come detto, reca una «clausola di maggior favore» operante «sino all'adeguamento» degli statuti speciali); scelta, quest'ultima, motivata sull'assunto che la norma censurata impedirebbe quell'operazione di raffronto – richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – tra il procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale e quello dell'art. 127 Cost.

---

<sup>13</sup> L'ordinanza con la quale la Corte ha deciso di sollevare dinanzi a se stessa la questione ha assunto il n. 96 del 2014 del registro delle ordinanze di rimessione. Il ricorso promosso dal Commissario dello Stato è il n. 100 del 2013.

<sup>14</sup> L'esito non sarebbe stato nel senso dell'accoglimento se, nel frattempo, fosse mutato il quadro normativo. Questa ipotesi si è, in effetti, realizzata in un caso in cui la Corte aveva sollevato dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale; si allude al giudizio definito con l'ord. n. 366 del 1996 nel senso dell'inammissibilità per difetto di rilevanza, a causa di un sopravvenuto mutamento normativo che aveva fatto cadere il nesso di pregiudizialità rilevato dalla Corte nell'ordinanza di rimessione. All'esito scontato del giudizio si deve, probabilmente, la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Commissario dello Stato e della Regione siciliana, come rileva G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla regione siciliana: un overruling forzato ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 27 febbraio 2015, 10 s.

<sup>15</sup> In proposito, merita di essere segnalata la vicenda conclusasi con la sent. n. 284 del 1986, con la quale la Corte ha deciso nel senso della non fondatezza una questione che aveva sollevato dinanzi a se stessa con l'ord. n. 315 del 1983. In quel caso, in assenza di significative modifiche normative, deve ritenersi che ai fini del cambio di decisione abbia influito il profondo rinnovamento del collegio, intervenuto nel lasso di tempo intercorrente tra l'autorimessione e la decisione finale, al punto che solo cinque giudici avevano preso parte ad entrambe le decisioni.



Così impostata la questione, non sembrano esservi dubbi sulla rilevanza della stessa, tenuto conto che il giudizio *a quo* era stato promosso dal Commissario dello Stato secondo le procedure previste dallo statuto siciliano, la cui applicazione era imposta dalla norma censurata, oltre che dall'orientamento giurisprudenziale consolidato. Anzi, proprio il caso in esame sembra presentare i requisiti richiesti dalla Corte per l'autorimessione<sup>16</sup>: a) l'esistenza di un dubbio di costituzionalità su una norma diversa da quella censurata nel giudizio dinanzi alla Corte; b) la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità<sup>17</sup> tra la questione dedotta dal rimettente e quella da sollevare davanti a se stessa.

Dunque, la Corte non ha inteso censurare il meccanismo statutario, che pertanto resta valido, anche se "non operante", per ammissione dello stesso giudice costituzionale (sent. n. 255 del 2014, punto 5 del *Considerato in diritto*). Piuttosto, il cuore della questione di legittimità costituzionale va individuato nella "rigidità" della previsione del primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953, che, nel testo modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, ha fatto salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Pertanto, la ragione dell'autorimessione e della conseguente decisione di accoglimento risiede nel "difetto di flessibilità" di questa formula; difetto di flessibilità, che impedisce quell'operazione di raffronto richiesta dalla norma costituzionale evocata come parametro (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Il legislatore costituzionale del 2001, infatti, non ha regolato in termini di abrogazione il rapporto tra le norme degli statuti speciali e quelle del nuovo Titolo V estendendo automaticamente l'applicazione di queste ultime anche alle Regioni ad autonomia differenziata, né ha seguito in maniera rigorosa la logica della separazione, impedendo alle norme del nuovo Titolo V di applicarsi *tout court* alle autonomie speciali. È stata, piuttosto, individuata una via mediana, consistente nel prevedere, in via transitoria («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti»), l'applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali solo se recanti «forme di autonomia più ampie» rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali e, di riflesso, la disapplicazione delle norme recate da questi ultimi<sup>18</sup>.

Da quanto detto derivano alcune conseguenze.

---

<sup>16</sup> L'affermazione riportata nel testo potrebbe sembrare paradossale, tenuto conto che l'esistenza dei requisiti di cui si discute è verificata dalla stessa Corte che li ha individuati. In realtà, in molti casi (ma non in quello in esame) sono le parti e i soggetti intervenuti in un giudizio dinanzi alla Corte a chiedere a quest'ultima di sollevare davanti a sé una questione di legittimità costituzionale. Si rinvia, tra le altre, alle sentt. n. 49 del 1999 e n. 226 del 2003, nelle quali la Corte ha rigettato le richieste di autorimessione.

<sup>17</sup> Sul punto, sentt. n. 195 del 1972, n. 122 del 1976, n. 304 del 1986; ordd. n. 73 del 1965, n. 258 del 1982, n. 378 del 1992, n. 294 del 1993, n. 225 e n. 297 del 1995, n. 183 e n. 197 del 1996, n. 42 del 2001, n. 114 del 2014. Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale il rapporto di cui si discute è variamente indicato, anche ricorrendo ad espressioni lievemente diverse, quali «carattere strumentale» (sentt. n. 22 del 1960, n. 68 del 1961, n. 195 del 1972; ordd. n. 73 del 1965, n. 114 del 2014), «rapporto di continenza e di presupposizione» (ord. n. 183 del 1996).

<sup>18</sup> Per la tesi dell'abrogazione implicita delle disposizioni statutarie «meno autonomistiche» si rinvia, tra gli altri, a 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*, Giappichelli, Torino, 2003, spec. 63 s. L'A. citato ha, da ultimo, sostenuto che «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» (E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 4).

Innanzitutto, si potrebbe obiettare che la rigidità della previsione della disposizione censurata, impedendo, *ab origine*, ogni forma di comparazione tra norme statutarie e nuovo Titolo V, ostasse anche alla mera constatazione dell'esistenza di due «sistemi essenzialmente diversi», operata dalla Corte nella sent. n. 314 del 2003. In altre parole, rilevare l'impossibilità di comparare due sistemi sembra essere operazione che segue logicamente il tentativo di instaurare un confronto tra i procedimenti in esame, che invece era categoricamente escluso dalla rigida previsione dell'art. 31, co. 2. In virtù di quanto detto, l'incostituzionalità di quest'ultima norma, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>19</sup>, avrebbe dovuto precedere ogni considerazione sull'operazione di raffronto richiesta dal medesimo art. 10, anche solo al fine di constatare la mera diversità dei sistemi paragonati. Pertanto, solo all'apparenza la norma oggi caducata e la decisione assunta dalla Corte con la sent. n. 314 del 2003 si muovono nella medesima direzione<sup>20</sup>, perché in realtà la prima, rifiutando la logica della comparazione, impedisce (*rectius*, impediva) già la mera constatazione della diversità dei sistemi di impugnazione.

In secondo luogo, se ad essere censurato è il difetto di flessibilità della norma sopra indicata, l'unico parametro evocato avrebbe dovuto essere l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, appunto, introduce nel sistema delle autonomie speciali un elemento in grado di "filtrare" le norme del nuovo Titolo V a seconda che prevedano, o no, forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Non è casuale che la Corte, dopo aver indicato l'art. 127 Cost. fra i parametri violati, non esamini le ragioni di contrasto del primo inciso dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953 con la norma costituzionale in questione. Inoltre, anche a voler ammettere l'evocazione dell'art. 127 Cost., in questo caso paradossalmente sarebbe stato necessario indicare come parametri (e non come oggetti) pure le norme statutarie in materia, trattandosi dell'altro termine del raffronto richiesto dall'art. 10.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione è, poi, quello relativo ai "termini" della comparazione. A ben vedere, non si tratta di un problema di poco conto, perché dalla loro esatta definizione dipende l'individuazione delle norme applicabili. In altre parole, ci si chiede se debbano essere poste a raffronto le singole disposizioni statutarie, da un lato, e l'art. 127 Cost., dall'altro, alla ricerca di quelle recanti forme di autonomia più ampie? O se, piuttosto, il raffronto non debba avvenire tra sistemi di impugnazione?<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Il contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 era stato rilevato già dai primi commentatori della legge n. 131 del 2003: 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 *Federalismi.it*, 6/2003, 24 luglio 2003, 15; C. PINELLI, *Art. 9*, in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2003, 184; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'articolo 9)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, 197; A. CONCARO, *Art. 11*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, 2004, 317.

<sup>20</sup> Al contrario, la Corte, nella sent. n. 314 del 2003 (penultimo capoverso del punto 3.2 del *Considerato in diritto*), adduce a sostegno della decisione assunta proprio il disposto dell'art. 31, co. 2, primo inciso, della legge n. 87 del 1953.

<sup>21</sup> Al riguardo si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., 69 e 71 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *Forum di Quad. cost.*, 5 novembre 2003, 2.

Al di là delle evidenti esigenze di coerenza interna dei due complessi normativi, che non possono tollerare innesti di difficile realizzazione<sup>22</sup>, la risposta al quesito posto è agevolmente individuabile nella stessa norma censurata, che, non a caso, fa riferimento alla «particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»<sup>23</sup>. Peraltro, è lo stesso art. 31, nella parte successiva a quella oggetto dell'autorimessione, a chiarire che l'impugnazione delle leggi regionali debba avvenire ad opera del Governo entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione<sup>24</sup>. Da ultimo, vanno ricordate alcune pronunzie della Corte in cui la comparazione tra le disposizioni del nuovo Titolo V e quelle degli statuti speciali è avvenuta per «istituti» e non per singole norme<sup>25</sup>; ciò ha indotto una parte della dottrina a parlare di un «principio di unitarietà degli istituti», in virtù del quale i singoli istituti non potrebbero essere disarticolati dal contesto di provenienza<sup>26</sup>.

Deve, dunque, ritenersi che l'alternativa sia tra l'applicabilità, in blocco, dell'intero meccanismo statutario e quella, parimenti in blocco, del sistema di impugnazione ex art. 127 Cost. Se così è, non appare necessario chiedersi se, «assieme al controllo preventivo, debba o possa essere travolto anche il potere di ricorso da parte del Commissario»<sup>27</sup>, avendo, la Corte, ritenuto del tutto superato il regime di impugnazione previsto nello statuto speciale<sup>28</sup>.

Accertato l'insuperabile contrasto tra l'inciso censurato e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'unico frammento normativo che impediva l'operazione di raffronto tra le norme statutarie e l'art. 127 Cost. Anche sotto il profilo della fondatezza non sembrano sussistere dubbi sull'impossibilità di ritenere compatibile la rigidità della norma censurata – e poi annullata – con il carattere flessibile della previsione dell'art. 10.

---

<sup>22</sup> In proposito, A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a Statuto speciale*, cit., 11 ss., discute di un «modo unitario di comparazione».

<sup>23</sup> Sull'interpretazione di questo inciso v. E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., 96 ss.

<sup>24</sup> Come notano 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 *Consulta OnLine*, 15 luglio 2014, 1 s., sebbene si interrogano sulla permanenza in capo al Commissario dello Stato del potere di impugnativa.

<sup>25</sup> Cfr. sentt. n. 274 del 2003, n. 236 del 2004, n. 383 del 2005 e n. 51 del 2006.

<sup>26</sup> S. PAJNO, *L'«adeguamento automatico» degli Statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, vol. II, *Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2010, 184. Di un «principio di non frammentazione» delle materie e degli istituti discute G. REPETTO, «Eppur si muove!». *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa*, in *Giur. cost.*, 3/2014, 2046, il quale, però, prende in esame separatamente la natura (preventiva o successiva) del controllo e il ruolo del Commissario dello Stato (oltre, da ultimo, all'istituto della sospensione della legge), al fine di valutare la maggiore o minore autonomia. Come si vede, il problema è più complesso di quanto possa apparire, presupponendo una scelta di metodo contraria alla «scomposizione della disciplina del controllo sulle leggi regionali per «parti separate»»; su questo aspetto si rinvia a G. CHIARA, *Il controllo successivo*, cit., 2 s.

<sup>27</sup> Così 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 *Consulta OnLine*, 8 maggio 2014, 3. Nel senso di escludere la sopravvivenza del potere del Commissario, in caso di estensione alla Sicilia del regime di cui all'art. 127 Cost., già G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2002, 368 s.

<sup>28</sup> In senso critico nei confronti della rivalutazione del ruolo del Commissario operata nella sent. n. 314 del 2003: E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola*, cit., spec. 3040 s. Lo stesso A., coerentemente, oggi plaude alla decisione della Corte di ritenere superata la legittimazione a ricorrere del Commissario: E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 6 s.

Muovendo da una prospettiva di rigorosa scissione tra il giudizio principale di legittimità costituzionale e quello derivante dall'autorimessione, a questo punto il Giudice delle leggi avrebbe potuto (e forse dovuto) arrestarsi alla constatazione del contrasto e alla declaratoria di illegittimità costituzionale, rinviando l'individuazione della norma recante la forma di autonomia più ampia al momento in cui sarà chiamato a definire il giudizio nel corso del quale ha sollevato davanti a se stesso la questione. In fondo, l'individuazione della norma applicabile, a seguito della decisione del giudice costituzionale, è compito dell'autorità giudiziaria rimettente. Questa precisazione potrebbe apparire inutile, considerata la coincidenza della seconda con il primo, ma non lo è se si pensa, oltre che ai fisiologici mutamenti della composizione del collegio, all'eventualità di una modifica normativa, anche di rango costituzionale, che possa alterare i termini del confronto imposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Nella sent. n. 255 del 2014 la Corte non tratta congiuntamente la questione autorimessasi e quella oggetto del giudizio principale ma decide la prima e individua la norma da applicare nel giudizio concernente la seconda<sup>29</sup>.

La Corte, dunque, non si è arrestata alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 31, co. 2, ma ha operato quel confronto imposto dalla clausola di maggior favore, all'esito del quale ha ritenuto applicabile anche alle leggi siciliane il meccanismo di cui all'art. 127 Cost. In proposito, merita di essere segnalato come siffatta valutazione sia stata svolta dal giudice costituzionale sulla base del carattere preventivo o successivo del controllo di legittimità, a nulla rilevando l'eventualità di una promulgazione dell'intera legge recante le norme impugnate (con conseguente trasformazione del sindacato da preventivo a successivo), né la natura dell'organo legittimato a ricorrere (Commissario dello Stato o Governo). In sostanza, la Corte sembra essere passata da una (forse) eccessiva preoccupazione in merito alla diversità dei sistemi comparati (nella sent. del 2003) ad una altrettanto eccessiva fretta nel fondare il giudizio di maggior favore sul solo carattere successivo del controllo (nella sentenza qui commentata).

### 3. *L'autorimessione come strumento per superare un precedente.*

Qualche cenno deve essere riservato alla peculiare modalità di promovimento della questione di legittimità costituzionale, non fosse altro che per il notevole lasso di tempo che separa l'ord. n. 114 del 2014 dall'ultimo caso di autorimessione, risalente – se non si erra – al 2001<sup>30</sup>. Sebbene più volte richiesto dalle parti costituite in giudizio e auspicato da una parte della dottrina, la Corte si è sempre mostrata restia a sollevare dinanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale, anche

---

<sup>29</sup> La questione della scissione e quindi della trattazione separata del giudizio principale e di quello pregiudiziale non è nuova; spesso la Corte ha deciso congiuntamente le due questioni, incontrando le critiche della dottrina soprattutto nei casi di procedimenti di tipo diverso (ad es. nel caso di questione sollevata nel corso di un giudizio per conflitto). Per un quadro di sintesi delle principali obiezioni si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Ai margini della questione della reiterazione dei decreti legge: osservazioni su alcuni problemi procedurali*, in *Giur. cost.*, 1996, 3196 ss., spec. 3197.

<sup>30</sup> Si tratta dell'ord. n. 42 del 2001, decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 288 del 2001.



quando il ricorso a questo strumento è sembrato un'alternativa preferibile a discutibili mutamenti di giurisprudenza o a opinabili *obiter dicta*.

In questa prospettiva può essere letta, ad esempio, la vicenda connessa al sindacato di costituzionalità della legge elettorale (n. 270 del 2005), rispetto alla quale forte si era levato l'auspicio che la Corte cogliesse l'occasione del giudizio di ammissibilità per sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della legge<sup>31</sup>. Com'è noto, l'invito della dottrina è rimasto inascoltato in considerazione del fatto che «Eventuali questioni di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie» (così sent. n. 13 del 2012, punto 3 del *Considerato in diritto*, ma già prima sentt. n. 15 e n. 16 del 2008). Parimenti nota è la sorte dei punti più controversi della legge elettorale, travolti dalla sent. n. 1 del 2014, con la quale la Corte ha, tra l'altro, ritenuto ammissibile una questione sollevata nel corso di un giudizio promosso a seguito di un'azione di accertamento, suscitando, per questa ragione, non poche critiche.

Un altro esempio che sembra andare nella direzione sopra indicata, cioè di un *self-restraint* nei confronti dell'autorimessione, è quello relativo alla modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento. Anche in questo caso autorevole dottrina, già da tempo, aveva prospettato la possibilità di un'autorimessione della questione relativa all'art. 30 della legge n. 87 del 1953 «nella parte in cui esclude perentoriamente ed indiscriminatamente che la legge dichiarata incostituzionale possa applicarsi a fatti anteriori, ossia nella parte in cui impone che la cessazione dell'efficacia della norma debba senz'altro riguardare anche i fatti anteriori»<sup>32</sup>. Tesi, questa, ritornata in auge, di recente, in occasione della sent. n. 10 del 2015<sup>33</sup>, nella quale la Corte ha affermato che il suo ruolo di «custode della Costituzione nella sua integralità» le impone di «evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sent. n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa». Di conseguenza, la Corte ha riconosciuto a se stessa il compito di «modulare le proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro»<sup>34</sup>. Per questo verso, forse sarebbe preferibile un utilizzo più frequente dell'autorimessione piuttosto che un ricorso a problematiche operazioni di bilanciamento, specie quando queste coinvolgono le norme relative allo stesso processo costituzionale.

Ritornando alla questione oggetto della sent. n. 255 del 2014, pare evidente che la Corte si sia servita dell'autorimessione per superare l'ingombrante precedente costituito dalla sent. n. 314 del 2003 e per realizzare, in questo modo, un mutamento

---

<sup>31</sup> In tal senso A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, e M. CROCE, «*Se non ora, quando?*»: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili rimedi per farla valere), entrambi in *Astrid-online*, rispettivamente 2 e 20 ss.

<sup>32</sup> Così F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988, Milano 1989, 14.

<sup>33</sup> Sulla quale si vedano i numerosi commenti pubblicati nel *Forum di Quad. cost.*

<sup>34</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

della giurisprudenza consolidatasi in questi anni<sup>35</sup>. D'altra parte, la norma oggi annullata era già in vigore al momento del deposito della sent. n. 314, né è rinvenibile alcun mutamento del quadro normativo idoneo a giustificare il cambio di orientamento. A dire il vero, il Giudice delle leggi, nella sent. n. 255, accenna timidamente al fatto che, nel momento della decisione del 2003, era in corso di elaborazione «una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento»; revisione, che però – aggiunge la Corte – «non ha mai concluso il suo iter di formazione» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Non occorrono molti sforzi per comprendere che tale riferimento è troppo debole per ipotizzare una forma di incostituzionalità sopravvenuta o progressiva, nel senso che la norma, originariamente conforme a Costituzione, sarebbe divenuta incostituzionale a seguito del fallimento del tentativo di riformare lo statuto speciale. Di una sorta di incostituzionalità “progressiva” si può, forse, discutere se si fa riferimento al “progressivo” consolidamento della «anomala» prassi della promulgazione parziale, ritenuta, evidentemente, intollerabile dalla Corte, ma non v'è traccia di ciò nella motivazione<sup>36</sup>.

In definitiva, anche a prescindere da queste ultime considerazioni, non sembrano sussistere particolari dubbi sulle ragioni del ricorso all'autorimessione. Tutti da studiare sono, piuttosto, i criteri utilizzati dalla Corte nella selezione dei casi in cui utilizzare questo strumento, al quale probabilmente riconosce una carica eversiva superiore a quella di un “ordinario” *revirement*, al punto da ricorrervi solo raramente e in casi piuttosto marginali o che, comunque, non sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica.

#### 4. *Gli effetti della sent. n. 255 del 2014 sulla natura del controllo delle leggi siciliane.*

Fin qui si è tentato di delineare sia le *rationes* che hanno indotto la Corte all'annullamento dell'art. 31, co. 2, della legge n. 87 del 1953, sia le modalità mediante le quali è avvenuta a questo esito. Parimenti interessante è la disamina degli effetti che la sent. n. 255 produce sulla natura del controllo delle leggi siciliane, che diventa successivo alla loro promulgazione e pubblicazione.

L'espansione della clausola di maggior favore anche nei confronti del sistema di impugnazione delle leggi siciliane – originariamente paralizzata dalla statuizione oggi caducata, oltre che dalla giurisprudenza formatasi sulla scia della sent. n. 314 del 2003 – produce un effetto immediato ma non irreversibile. L'operatività della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 è infatti condizionata dall'«adeguamento dei rispettivi statuti», che, teoricamente, potrebbe segnare un passo indietro e quindi un ritorno ad un meccanismo di controllo preventivo<sup>37</sup>. Peraltro, non è da tralasciare la problematica definizione di «adeguamento», che sembra indicare qualcosa di più di una mera modifica di alcune norme statutarie. Si tratta quindi di una condizione subordinata al verificarsi di un evento incerto sia

<sup>35</sup> A. RUGGERI, *Colpi di maglio*, cit., 2, discute, in proposito, di uno svuotamento del giudicato costituzionale della sent. n. 314 del 2003.

<sup>36</sup> Sul punto E. ROSSI, *Meglio tardi che mai*, cit., 1.

<sup>37</sup> Cfr. G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., 3. Sull'irragionevolezza di un'eventuale *reformatio in peius*, G. CHIARA, *Il controllo successivo*, cit., 11 ss.

nell'*an*, sia nel *quando*, sia infine nel *quomodo*. Pur con queste incertezze non si può, però, escludere un ritorno allo Statuto, previo il suo «adeguamento», che, nel caso di specie, non potrebbe non riguardare proprio quelle disposizioni che hanno fin qui regolato l'impugnazione delle delibere legislative.

Stando all'attuale meccanismo di promovimento della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali, delineato dall'art. 127 Cost., si deve rilevare come anche il controllo delle leggi siciliane, fin qui rimesso alle valutazioni del Commissario dello Stato, diventi *totus politicus*. Sarà, cioè, rimessa al Consiglio dei ministri la decisione di impugnare o no una legge regionale siciliana, sulla base della relazione tecnico-giuridica redatta dal Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio. Su questo punto, più volte la Corte ha ribadito la «natura politica dell'atto di impugnazione» (di recente, sentt. n. 8 del 2015 e n. 40 del 2014), facendo discendere da questa affermazione la conseguenza che deve sussistere, a pena di inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso. Questo principio trova applicazione non solo per l'individuazione della norma censurata ma anche per l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso, sebbene sul punto non manchino pronunzie discordanti nella giurisprudenza costituzionale.

Quanto detto non è di poco conto alla luce dell'esperienza pregressa in cui il Commissario dello Stato, organo legittimato a ricorrere, pur non essendo più il «garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (sent. n. 545 del 1989), era comunque considerato titolare di un «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» (sent. n. 314 del 2003). Il passaggio al sistema di impugnazione previsto nell'art. 127 Cost. sancisce quindi, anche da questo punto di vista, il superamento dell'impostazione originaria.

##### *5. Il destino (segnato) dei ricorsi ancora pendenti e quello (incerto) delle delibere non promulgate.*

Un'ultima riflessione deve essere svolta con riferimento alla sorte dei ricorsi proposti dal Commissario dello Stato prima della pubblicazione della sent. n. 255 del 2014. In proposito, a seguito dell'ordinanza di autorimessione (n. 114 del 2014), erano già stati rinviati a nuovo ruolo i ricorsi promossi prima della pubblicazione di quest'ultima (reg. ricc. n. 62, n. 83 e n. 103 del 2013, n. 2 e n. 5 del 2014), ai quali si sono aggiunti: il ric. n. 30 del 2014 (depositato prima dell'ord. 114 ma non ancora fissato al momento della pubblicazione di questa decisione), i ricc. n. 41, n. 60, n. 61 e n. 62 del 2014, depositati nel lasso temporale intercorrente tra l'ord. n. 114 e la sent. n. 255. A questi va, ovviamente, aggiunto il ric. n. 100 del 2013, con cui era stato promosso il giudizio nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Non sembrano sussistere particolari dubbi sull'esito di questi giudizi che, verosimilmente, saranno decisi nel senso dell'improcedibilità dei ricorsi<sup>38</sup>. Al riguardo,

---

<sup>38</sup> Così anche G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore*, cit., 4.

particolarmente chiaro è quanto affermato dalla Corte, nella sent. n. 314 del 2003, in cui si legge: «qualora si dovesse ritenere che il procedimento di controllo delle leggi regionali previsto dal vigente art. 127 della Costituzione garantisca alla Regione Siciliana un maggior margine di autonomia, rispetto a quello che risulta dall'art. 28 dello Statuto speciale, ne dovrebbe discendere l'improcedibilità dei ricorsi in questione, ancorché proposti – come nella specie – anteriormente all'entrata in vigore della modifica del Titolo V della II Parte della Costituzione, conformemente a ciò che già è stato deciso in riferimento ad altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)». Ancora prima, la Corte aveva dichiarato improcedibili i ricorsi promossi avverso leggi di Regioni ordinarie, secondo il vecchio testo dell'art. 127 Cost. (sent. n. 17 del 2002), e di Regioni speciali, secondo le norme statutarie (ordd. n. 65 e 377 del 2002), «ferma restando la facoltà per il Presidente del Consiglio dei ministri di proporre, eventualmente, impugnativa, nei termini e nei modi di cui al nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione»<sup>39</sup>.

In quasi tutti i citati ricorsi<sup>40</sup> le delibere legislative siciliane sono state, successivamente, promulgate e pubblicate con omissione delle disposizioni censurate<sup>41</sup>. Ciò avrebbe condotto, prima della sent. n. 255 del 2014, ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Oggi, però, la disapplicazione delle norme statutarie in materia di impugnazione e l'operatività dell'art. 127 Cost. anche per la Sicilia fanno sì che l'accertamento dell'improcedibilità dei ricorsi preceda logicamente la presa d'atto del venir meno della materia del contendere.

In proposito, non sembra condivisibile la soluzione alternativa di un'inammissibilità per difetto sopravvenuto di legittimazione del ricorrente. Si potrebbe obiettare che, in questo caso, il Commissario dello Stato era pienamente legittimato a ricorrere nel momento in cui ha promosso il ricorso, ma un'applicazione rigida del principio *tempus regit actum* probabilmente finirebbe con il contraddire anche la soluzione dell'improcedibilità. Più in generale, si può forse dire che una decisione di inammissibilità limiterebbe al solo mutamento dell'organo legittimato ad agire la causa della decisione processuale, che, invece, risiede nella «considerazione del profondo mutamento del regime complessivo delle competenze» e quindi nella necessità di «consentire alle parti un ripensamento complessivo sulle strategie – anche politiche – dei giudizi costituzionali in via principale»<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Sull'utilizzo della formula dell'improcedibilità nel giudizio in via d'azione si rinvia ad A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 330, e ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino, 2014, 151.

<sup>40</sup> Come si vedrà, fa eccezione la delibera impugnata con il ric. n. 61 del 2014.

<sup>41</sup> Si deve ritenere che sia stata promulgata e pubblicata, con omissione di tutte le disposizioni censurate, anche la delibera legislativa (recante la legge di stabilità regionale per l'anno 2013) impugnata con il ric. n. 62 del 2013, sebbene, in riferimento ad alcuni dei capitoli oggetto di censura, non ne sia stata omessa la pubblicazione, ma sia stata riportata la dicitura «impugnativa Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto della Regione». Ciò ha indotto la Corte a rinviare la questione, originariamente fissata in camera di consiglio, all'udienza pubblica. A seguito del deposito di una nota del Commissario dello Stato da cui si evince chiaramente la perdita di interesse al ricorso, la questione è stata nuovamente fissata in camera di consiglio.

<sup>42</sup> Così, a proposito delle decisioni di improcedibilità di cui alla sent. 17 del 2002 e all'ord. 377 del 2002, E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3314.



Se, dunque, la delibera legislativa – impugnata dal Commissario con ricorso che, verosimilmente, sarà dichiarato improcedibile – è stata già promulgata e pubblicata con omissione delle disposizioni censurate (com'è avvenuto in quasi tutti i giudizi pendenti), non sarà più possibile la promulgazione delle disposizioni oggetto di impugnativa e quindi il Governo non potrà proporre ricorso in via successiva, a differenza di quanto affermato dalla Corte nelle pronunzie sopra richiamate (che, non a caso, riguardavano leggi di Regioni diverse dalla Sicilia).

Diverso è il discorso per quell'unico caso in cui la delibera legislativa impugnata non è stata oggetto di promulgazione né totale né parziale: il riferimento è alla delibera legislativa 1° agosto 2014 (ddl n. 475), censurata per mancanza di copertura finanziaria con il ric. n. 61 del 2014. A tal proposito è bene precisare che, trattandosi di un'impugnativa che, nella sostanza, investiva l'intero disegno di legge<sup>43</sup> (composto di 5 articoli, di cui uno relativo alla copertura finanziaria ed uno all'entrata in vigore), quest'ultimo non avrebbe potuto essere oggetto di promulgazione parziale. In questa circostanza, dopo il deposito del ricorso del Commissario dello Stato, è stato presentato all'Assemblea regionale siciliana un nuovo disegno di legge (n. 809), di contenuto identico a quello censurato, che attualmente è all'esame della commissione competente per materia<sup>44</sup>.

Alla luce di quanto appena detto e tenuto conto della probabile declaratoria di improcedibilità del ricorso, in questo caso il Presidente della Regione ben potrebbe, sotto la sua responsabilità, promulgare la legge impugnata, con la conseguenza di rimettere in termini il Governo per l'impugnazione della stessa entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Francamente è inverosimile che ciò accada, anche in considerazione del tipo di censura mossa. Non è da escludere, invece, che l'Assemblea riprenda in esame e magari approvi il nuovo disegno di legge, sottoponendo al vaglio del Governo le medesime disposizioni già censurate dal Commissario dello Stato. Diversa sarebbe la soluzione se il Presidente della Regione facesse propria la decisione adottata nell'ord. 385 del 2006, in cui, in riferimento ad una delibera legislativa non promulgata né in tutto né in parte, la Corte ha affermato che, secondo la sua costante (sic!) giurisprudenza, «la mancata promulgazione della legge impugnata preclude definitivamente la possibilità che la stessa espliciti una qualsiasi efficacia, privando di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale»<sup>45</sup>.

Come si vede, quindi, il quadro relativo al sistema dei controlli delle leggi regionali è ancora in fase di definizione; in questo senso, il primo banco di prova non potrà che essere la legge di stabilità per il 2015, approvata il 1° maggio 2015. Di certo, però, la sent. n. 255 del 2014 costituisce, a dispetto del carattere transitorio

---

<sup>43</sup> Recante «Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale».

<sup>44</sup> Questo nuovo disegno di legge, del tutto identico a quello impugnato, è stato predisposto – stando a quanto si legge nella relazione di accompagnamento – «per consentirne successivamente la promulgazione, in modo che l'Ecc.ma Corte costituzionale possa procedere al proprio pronunciamento». In questo modo, di fatto, si è voluto rimettere in gioco l'Assemblea, la quale, in occasione del riesame, non potrà non tenere conto delle censure mosse dal Commissario.

<sup>45</sup> La contraddizione in cui sembra incorrere il Giudice delle leggi è solo parzialmente attenuata dal fatto che l'intera materia, disciplinata dalla delibera, era stata regolata da una nuova legge regionale, non impugnata dal Commissario, il quale, anzi, aveva chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere. In proposito si rinvia a C. SALAZAR, *L'ord. n. 385 del 2006 della Corte Costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale perchè nulla cambi nel controllo sulle leggi regionali siciliane?*, in *Giur. cost.*, 2006, spec. 4040 ss.

della disposizione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, un punto di non ritorno, che sembra aver posto fine a quelle «situazioni patologiche» di cui parlava Vezio Crisafulli quasi sessant'anni fa. Speriamo, soltanto, che non si realizzi la sua previsione per cui «chiusa una falla, un'altra se ne apre, che si cerca di tamponare alla meno peggio, temporeggiando o ricorrendo a espedienti più o meno ingegnosi»<sup>46</sup>.

- Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina

---

<sup>46</sup> V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 654.