federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

VERSO LA FINE DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE "ALLA SICILIANA"

(COMMENTO ALL'ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 114 DEL 7 MAGGIO 2014)

di

Felice Giuffrè

(Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania)

14 maggio 2014

Sommario: 1. Il meccanismo di controllo delle leggi regionali siciliane ancora davanti alla Consulta; **2.** I caratteri originari del sindacato in via principale delle leggi nella "specialissima" autonomia siciliana; **3.** Il consolidamento del sindacato costituzionale "alla siciliana"; **4.** Una vicenda paradigmatica, tra inutili attese di autoriforma e ruolo di supplenza della Consulta: la fine preannunziata dell'anomalia siciliana.

1. Il meccanismo di controllo delle leggi regionali siciliane ancora davanti alla Consulta.

Con la recente ordinanza n. 114 del 7 maggio 2014[1] la Corte costituzionale ha rimesso davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003 (c.d. "legge La Loggia"), nella parte in cui fa salva "*la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana*".

Con la formula appena richiamata, all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione, il legislatore ha consentito la sopravvivenza del peculiare meccanismo di controllo delle leggi regionali siciliane, previsto dagli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, che, dunque, è riuscito a resistere sino ad oggi, sebbene - come si dirà meglio nel prosieguo – sia stato, negli anni, rimaneggiato e parzialmente ridefinito dalla giurisprudenza costituzionale.

[1] L'ordinanza è stata già annotata, in prima lettura, da 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 (www.giurcost.org).*

Com'è noto, in seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001, il c.d. "giudizio in via d'azione" - configurato dall'originario art. 127 Cost. come strumento di controllo preventivo su iniziativa del Governo[2] – è stato trasformato in un meccanismo di controllo costituzionale successivo nei confronti delle leggi regionali già promulgate ed entrate in vigore, che può essere attivato con ricorso governativo entro il rigido termine decadenziale di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge[3].

Il nuovo art. 127 Cost., pertanto - nel quadro della più complessiva revisione del modello dei rapporti tra Stato e autonomie, emblematicamente riassunto dalla nuova definizione di ordinamento repubblicano (art. 114 Cost.) e dalla tendenziale equiparazione tra legge statale e regionale (art. 117 Cost.) – ha opportunamente assottigliato le differenze tra Stato e Regioni nel meccanismo d'instaurazione del controllo costituzionale in via principale[4].

Certo, una rilevante differenziazione tra Stato e Regione ancora sussiste, quanto alla tipologia dei vizi che ciascuno dei due enti può far valere con riferimento agli atti legislativi dell'altro. E' vero, infatti, che la giurisprudenza costituzionale, anche dopo la riforma del titolo V, ha continuato a valorizzare la differenza lessicale (appena) percettibile tra le espressioni "lede" ed "eccede" (la competenza, rispettivamente, statale e regionale), nonché la peculiare posizione dello Stato quale garante degli interessi unitari[5], così confermando che mentre quest'ultimo è legittimato ad impugnare le leggi regionali deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale, la legittimazione della Regione risulta condizionata dall'esigenza di tutela delle proprie competenze legislative da una indebita invasione da parte della fonte primaria statale[6].

---

[2] Cfr., A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino 2014, 256 ss.

[3] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano 2005, 310 ss.

[4] M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, Torino 2012, 396 ss.

[5] In merito agli strumenti di garanzia degli interessi unitari in seguito alla riforma del titolo V Cost., M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma 2012; nonché, se si vuole, F. GIUFFRE', *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino 2012.

[6] Così, Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, annotata da A. RUGGERI, *La questione delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e… non dice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 agosto 2003; F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2003; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni*, 2004, 220 ss. La soluzione seguita dalla Corte non era certo imposta dal testo, né tantomeno scontata, come dimostrano talune iniziali e timide aperture disegno diverso, contenute nelle sentenze n. 282/2002 e n. 94/2003, prontamente sottolineate da A. D'ATENA, *La consulta parla… e la riforma del Titolo V entra in vigore,* in *Giur.cost.*, 2002, 2028 ss. e E. GIANFRANCESCO, *Il controllo delle 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, 150. In argomento, altresì, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2013, 167 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, cit., 260 s.

Tuttavia, appare evidente che il controllo successivo comporti una maggiore garanzia per la potestà legislativa delle Regioni, rispetto alle quali, con la nuova fisionomia del meccanismo d'instaurazione in via principale del sindacato costituzionale, viene meno quella strutturale "diffidenza" che aveva determinato, nel disegno costituzione del 1948, la mancata estensione alle leggi regionali della "presunzione di conformità a Costituzione" riconosciuta, invece, alle norme primarie dello Stato[7].

Invero, attraverso il controllo preventivo delle delibere legislative e la possibilità per il Governo di impugnare le medesime dinanzi alla Corte costituzionale, come previsto dal vecchio art. 127 Cost. si determinava la possibilità di un'incisiva influenza dell'organo d'indirizzo politico dello Stato sul procedimento di formazione delle leggi regionali[8]. Per converso, il passaggio al meccanismo d'impugnazione successivo, estromettendo il Governo dal meccanismo di produzione della fonte regionale, ha certamente determinato una sensibile estensione dell'autonomia delle Regioni, nel momento in cui, per così dire, viene eliminata la "tutela" statale sulla potestà normativa di rango primario delle maggiori autonomie territoriali. Orbene, proprio in forza della clausola di maggior favore per l'autonomia, introdotta dall'art. 10 della l.c. n. 3/2001, secondo cui "*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*", la Consulta ha confermato l'estensione del nuovo regime di impugnazione in via principale con riferimento alla Valle d'Aosta, alla Sardegna, al Friuli-Venezia Giulia e al Tentino-Alto Adige[9].

Tale impostazione è stata, inoltre, confermata dall'art. 9 della l. 131/2003, che ha modificato l'art. 31, II comma, della l. n. 87/1953 prevedendo che, "*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*".

[7] In questi termini, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, cit., 311; ripreso anche da M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 397.
[8] Cfr., E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 188 s.
[9] Cfr. Corte cost., ord. 19 marzo 2002, n. 65; Corte cost., ord. 23 luglio 2002, n. 377; Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 408; Corte cost., ord. 28 novembre 2002, n. 503.

Nei termini appena riferiti, quindi, l'unica regione per la quale è stato confermato il peculiare sistema di impugnazione delle leggi in via d'azione, come disciplinato dallo Statuto speciale del 1946[10], è stata proprio la Sicilia.

Tale soluzione, ha immediatamente suscitato fortissime perplessità nella dottrina maggioritaria; nondimeno, sorprendentemente, è stata fatta propria dall'Assemblea Regionale Siciliana con uno specifico ordine del giorno (n. 22 del 29 novembre 2001) ed ha ricevuto anche l'autorevole avallo della Corte costituzionale.

Quest'ultima, infatti, con la sentenza 21 ottobre 2003, n. 314, di segno diametralmente opposto rispetto alle motivazioni dell'ordinanza oggetto della presente riflessione[11], ha escluso di poter comparare – ai fini dell'applicazione della clausola di maggior favore prevista dal richiamato art. 10 della l.c. 3/2001 – il particolare meccanismo di controllo delle leggi regionali siciliane con il ricorso (successivo) in via d'azione disciplinato dal novellato art. 127 Cost.

Si tratterebbe, infatti, "*di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10*" e, secondo il convincimento allora prevalente tra i Giudici delle leggi, "*alla Corte costituzionale non è demandato un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali*"[12].

Di fronte a tale originaria chiusura e, soprattutto, al *revirement* preannunziato dalla recentissima ordinanza 314/2014, è opportuno, dunque, risalire ai caratteri fondamentali del sistema di controllo delle leggi regionali siciliane per tentare di comprendere il senso della precedente "fuga" della Corte dalla delicata questione che era stata chiamata a dirimere e il significato del suo prossimo, quasi certo, ripensamento.

---

[10] Come è noto, infatti, lo Statuto della Regione siciliana è stato approvato con R.d.l. 15 maggio 1946, n. 455, e successivamente recepito con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. Sull'interessante processo storico-istituzionale che ha condotto all'approvazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana, C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, cit., 8 ss.; ma si veda, altresì, F. TERESI, voce *Regioni a statuto speciale: Sicilia*, in *Enc.Dir.*, XXXIX, Milano 1988, versione digitale

[11] Tale contrasto, con le sue possibili negative ripercussioni sulla certezza offerta agli interpreti dai precedenti della giurisprudenza costituzionale, è stata prontamente rilevata da A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane*, cit. Per una sintesi delle critiche a cui è stata sottoposto l'orientamento "conservatore", recepito nella sentenza n. 314/2003, M BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della regione* Sicilia, in *Forum di Quaderni* costituzionali, 30 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*, *ivi*, 5 novembre 2003; 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*, s.d.; C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, *ivi*, s.d.

[12] Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 314, punto 3) del *diritto.*

2. I caratteri originari del sindacato in via principale delle leggi nella "specialissima" autonomia siciliana.

Gli artt. 28 ss. dello statuto speciale della Regione Siciliana affidavano il peculiare meccanismo di controllo delle leggi regionali al Commissario dello Stato (art. 27 St.Sic.) e all'Alta Corte (art. 24 St.Sic.) Il sistema - chiaramente inquadrato sullo sfondo di una logica pattizia e quasi federale, certamente sottesa al modello autonomistico del 1946[13] – si reggeva sul presupposto che la garanzia della specialità siciliana dovesse essere affidata ad organi terzi ed equidistanti dallo Stato e dalla Regione.

Così, mentre il Commissario dello Stato, ai sensi degli artt. 28 e 30 St.Sic., era competente ad impugnare tanto le leggi regionali per contrasto con la Costituzione, quanto le leggi e i regolamenti dello Stato per violazione delle competenze statutarie, il relativo giudizio era affidato ad un giudice, appunto l'Alta Corte, la cui terzietà veniva strutturalmente assicurata con la nomina paritaria dei suoi componenti da parte delle Assemblee legislative dello Stato e dalla Regione (art. 24 St.Sic.)[14].

Sul piano procedimentale, la particolare garanzia assicurata alla competenza legislativa della Regione siciliana si rifletteva nella previsione di termini ben definiti e assai contenuti. Il Commissario dello Stato, infatti, poteva (e, ad oggi, ancora può) impugnare entro cinque giorni le leggi regionali, che devono essergli trasmesse entro tre giorni dall'approvazione da parte dell'Assemblea (Art. 28 St.Reg.), mentre l'Alta Corte doveva decidere entro venti giorni dalla ricezione del ricorso (art. 29 St.Reg.).

Il Presidente della Regione, d'altra parte, poteva procedere alla promulgazione della legge decorsi otto giorni dall'approvazione senza la proposizione del ricorso del Commissario, ovvero nel caso in cui non avesse ricevuto entro trenta giorni la comunicazione dell'eventuale decisione di annullamento dell'Alta Corte (art. 29, II comma, St.Sic.)

La rapida osservazione di tale originario disegno rivela come esso fosse incommensurabilmente più garantista rispetto al controllo preventivo delle delibere legislative regionali, previsto dall'art. 127 Cost. per le regioni ordinarie e, quello sì, pertanto, nemmeno comparabile con quest'ultimo .

Tuttavia, il modello "specialissimo" della Regione Siciliana, in seguito all'entrata in vigore della Costituzione e alla successiva creazione della Corte costituzionale, subì molteplici e,

[13] Cfr., sul punto, F. TERESI, voce *Regioni a statuto speciale: Sicilia*, in *Enc.Dir.*, XXXIX, Milano 1988, versione digitale, 1 ss.; nonché, C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, cit., 8 ss.

[14] In argomento, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, cit., 269; M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 391; A. CIANCIO, *I controlli sugli atti*, *ivi*, 381 ss.

spesso, del tutto ragionevoli adattamenti al nuovo quadro ordinamentale repubblicano, con il progressivo dissolvimento delle tracce più salienti dell'antica connotazione pattizia.

La costituzionalizzazione dello Statuto siciliano, in forza della l.c. n. 2/1948, era stata realizzata, infatti, ai sensi e per gli effetti del sopravvenuto art. 116 Cost. e, dunque, in vista del riconoscimento "di forme e condizioni particolari di autonomia"[15], che non comprendono – secondo l'opinione prevalente della dottrina e della giurisprudenza – la deroga dei principi sottesi alla vocazione unitaria dell'ordinamento repubblicano (art. 5 Cost.)[16].

Così - per circoscrivere la riflessione soltanto al tema che ci occupa - le competenze dell'Alta Corte furono presto assorbite dalla Corte costituzionale in forza del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, riconosciuto dalla stessa Consulta come parte essenziale dell'unitario "sistema costituzionale". Quest'ultimo, infatti, "*ricomprende sì le autonomie regionali, ma nel quadro e sul fondamento dell'unità dello Stato, solennemente consacrata nella Costituzione e negli Statuti speciali delle Regioni, prezioso retaggio dei padri, che l'unità della giurisdizione costituzionale appunto riconferma e garantisce*"[17].

Con la scomparsa dell'Alta Corte, dunque, venne meno il primo dei due pilastri su quali si reggeva il particolare sistema di controllo delle leggi regionali siciliane, fondato sulla giurisdizione di un organo a composizione paritaria di Stato e Regione.

Venuto meno il primo pilastro, anche il secondo era inevitabilmente destinato a non reggere il peso dell'architettura originaria.

Il Commissario dello Stato, infatti, smarrì presto la sua tipica connotazione di organo tecnico e imparziale, deputato al controllo tanto delle fonti regionali, quanto delle fonti statali rispetto

[15] Sulla dialettica unità-autonomia nel rapporto tra enti territoriali di un medesimo "ordinamento complesso", F. GIUFFRE', *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, cit., 7 ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, cit., 15 ss.

[16] Al riguardo, C. MORTATI, *L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana "una e indivisibile"*, in *Foro it.*, IV, 1956, 188 ss.

[17] Corte cost., 9 marzo 1957, n. 38, punto 4) del *diritto.* Com'è noto, di seguito, vennero meno le condizioni per il funzionamento dell'Alta Corte per la Regione Siciliana, poiché non si procedette all'integrazione del collegio allorché tre dei suoi componenti (quelli di nomina statale) si dimisero dopo essere stati nominati anche giudici della Corte costituzionale e un altro componente, di nomina regionale, morì mentre era ancora in carica. Con la sentenza 22 gennaio 1970, n. 6, la Consulta, inoltre, dichiarò illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, che assegnava all'Alta Corte (formalmente ancora in vita) la giurisdizione penale sui reati commessi nell'esercizio delle funzioni dal Presidente della Regione e dagli Assessori regionali. Infine, con ordinanza n. 161 del 22 maggio 2001, la Corte costituzionale ha dichiarato irricevibilità una questione di legittimità costituzionale con la quale la Commissione tributaria regionale di Palermo aveva inteso impugnare, dinanzi all'Alta Corte per la Regione Siciliana, l'art. 22 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), ma con ordinanza indirizzata alla Corte costituzionale, nonostante quest'ultima fosse stata espressamente considerata dai giudici tributari palermitani priva di giurisdizione.

alle previsioni dello statuto regionale, non esercitando mai, sino al 1989, tale ultima competenza[18].

Così, quando tale potere fu esercitato, per la prima volta, a distanza di quarantatré anni dall'entrata in vigore dello Statuto regionale, la Corte costituzionale ha ritenuto l'invocata competenza "*non più operante, (...) per la caducazione dello speciale potere di impugnativa di cui è causa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo Statuto speciale all'Alta Corte per la Regione Siciliana nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale*"[19].

Tale conclusione trovava fondamento nell'inderogabilità dell'affermato principio di unità della giurisdizione costituzionale, corollario dell'unità della Repubblica, ma anche – come innanzi sottolineato - nella genetica correlazione tra la figura commissariale e l'originario sistema di reciproche garanzie tra lo Stato e la Regione siciliana. Talché – secondo la conclusione del Giudice delle leggi – "*un potere di impugnativa quale quello in esame - se 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*"[20].

3. Il consolidamento del sindacato costituzionale "alla siciliana"

Nonostante l'assorbimento del sindacato costituzionale delle leggi regionali siciliane nell'ambito della generale giurisdizione della Corte costituzionale e l'avvenuta "normalizzazione" della figura del Commissario dello Stato - la cui peculiarità, nel vigore del

[18] Cfr., A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, cit., 269, secondo i quali il Commissario dello Stato "nell'esperienza si è posto, al pari degli altri rappresentati del Governo nei capoluoghi regionali, quale *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.

[19] Corte cost., 14 dicembre 1989, n. 545, punto 2) del *diritto.*

[20] Ancora, Corte cost., 14 dicembre 1989, n. 545, punto 2) del *diritto.* In argomento, in senso critico, L CAPONETTI, *L'impugnativa del Commissario dello Stato presso la Regione Siciliana*, in *Giur.amm.sic.*, 1990, 139 ss; A. SAITTA, *Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, 44 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*, Atti del seminario dell'Associazione Gruppo di Pisa, Milano 16-17 maggio 1997, Torino 1998, 425 ss.

vecchio titolo V, continuava a risiedere nell'autonoma e diretta iniziativa del potere d'impugnazione in via preventiva, che nelle altre Regioni era, invece, rimesso al Governo, secondo le modalità previste dal vecchio art. 127 Cost. – la residua disciplina statutaria ha continuato a sopravvivere tanto nel vigore dell'originario titolo V, quanto in seguito alla novella costituzionale del 2001.

Tuttavia, l'innesto dei residui frammenti procedimentali e processuali siciliani nel corpo di un differente meccanismo di sindacato costituzionale ha provocato distorsioni di tale portata, da sfociare spesso in risultati costituzionalmente aberranti, al punto da incidere non soltanto nei rapporti tra lo Stato e la Regione, ma persino sulla naturale ripartizione delle competenze in materia di procedimento legislativo tra l'Assemblea Regionale Siciliana e il Presidente della Regione, titolare del potere di promulgazione[21].

La prima evidente torsione del modello originario è scaturita dal persistente riferimento ai termini procedimentali disciplinati dagli art. 28 ss. dello statuto speciale e, soprattutto, all'accoglimento, da parte della giurisprudenza, della logica ad essi sottesa, sia pure con gli adattamenti necessari per assicurare la coesistenza di regole proprie di due meccanismi di sindacato originariamente assai diversificati.

Come già ricordato, l'art. 29 della statuto prevedeva che l'Alta Corte dovesse pronunziarsi sui ricorsi entro il brevissimo termine di venti giorni dal ricevimento dell'impugnazione (I comma), mentre il Presidente avrebbe dovuto procedere all'impugnazione ove, entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso, non avesse ricevuto la comunicazione di una eventuale sentenza di annullamento (II comma).

L'evidente logica acceleratoria del sistema condusse, dunque, a intendere il termine di promulgazione come perentorio ed, anzi, a configurare un vero e proprio dovere in capo al Presidente della Regione, che avrebbe dovuto promulgare la legge impugnata anche in pendenza del relativo giudizio[22].

Sull'abbrivio dell'indirizzo appena considerato, il medesimo intento garantista della legislazione regionale condusse l'Alta Corte a ritenere doverosa anche la promulgazione parziale delle disposizioni non annullate di un più ampio testo normativo parzialmente

[21] Sul punto, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 393 ss.

[22] G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale alla abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1983, 475; C. SALAZAR, *L'ord. n. 385 della Corte costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale purché nulla cambi nel controllo sulle leggi regionali siciliane?*, in *Giur.cost.*, 2006, 4035; M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 393, la quale rammenta, altresì, l'autorevole opinione di V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1956, 645, secondo il quale, una volta legittimamente promulgata lo legge regionale, la successiva eventuale sentenza di annullamento non sarebbe stata idonea a determinare il suo tipico effetto caducatorio.

dichiarato illegittimo, nel caso in cui, secondo l'apprezzamento del Presidente della Regione, la parte residua della legge fosse comunque suscettibile di autonoma applicazione, senza la necessità di una complessiva rielaborazione della relativa disciplina da parte dell'Assemblea regionale[23].

Ebbene, se già la promulgazione parziale successiva delle disposizioni residuate da una sentenza di annullamento costituiva un'evidente anomalia - in ragione dei rilevanti profili di discrezionalità che venivano rimessi, senza alcuna previsione statutaria, al Presidente della Regione - il passo ulteriore, rappresentato dall'affermazione della promulgazione parziale preventiva, segnò la nascita, per via pretoria, di un originalissimo modello di sindacato costituzionale "alla siciliana", che finirà per ricomprendere il vertice dell'Esecutivo regionale nel ruolo di "legislatore negativo"[24], ma anche – come più avanti specificato - di vero e proprio guardiano degli accessi alla Corte.

Così - nel segno del progressivo all'allargamento del ruolo riconosciuto al Presidente della Regione nel procedimento di controllo delle leggi siciliane - la Corte costituzionale ha affermato il carattere meramente ordinatorio dei termini previsti dall'art. 29 St.Sic., considerando, altresì, una mera facoltà, e non un dovere del Presidente della Regione, la promulgazione della legge impugnata in seguito alla scadenza dei trenta giorni dall'impugnazione senza che sia intervenuta la comunicazione della sentenza da parte della Consulta[25]. In questi termini, ove il Presidente avesse scelto di promulgare la legge, integralmente o soltanto parzialmente, essendo fatti salvi gli effetti della eventuale sentenza di annullamento[26], il giudizio di legittimità della legge siciliana si sarebbe convertito da preventivo in successivo[27].

Si trattava, pertanto, di una vera e propria trasfigurazione, non certo attenuata da quell'indirizzo giurisprudenziale, affermatosi a partire dalla sentenza n. 142/1981, secondo cui la mancata promulgazione delle disposizioni legislative impugnate dal Commissario dello

[23] Alta Corte per la Regione Siciliana, 26 gennaio 1954, n. 73, per la quale il richiamato "dovere di promulgazione" sarebbe sorto soltanto per quelle leggi parzialmente annullate, che non "importano comunque un riesame della legge". Quando, invece, l'annullamento era tale da incidere sull'economia complessiva dell'atto normativo regionale "la legge va riportata all'Assemblea, affinché si possano adottare le deliberazioni del caso".

[24] Al riguardo, F. TERESI, *Un caso anomalo (e discutibile) di cessazione della materia del contendere in sede di sindacato di costituzionalità di leggi regionali siciliane*, in *Foro amm.*, 1982, 2020 ss.; P. BERRETTA, *Il Presidente della Regione Siciliana*, in *Giur.cost.*, 1983, 1045 ss.; M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 394.

[25] Corte cost., 25 febbraio 1958, n. 9; Corte cost., 9 giugno 1961, n. 31, punto 2) del *diritto*; Corte cost., 1 febbraio 1983, n. 13, punto 3) del *diritto.*

[26] Cfr., tra gli altri, I. NICOTRA, *Manuale di diritto pubblico e costituzionale*, Torino 2010, 506 s.

[27] M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 395.

Stato era da intendersi come acquiescenza, sì da determinare la definizione con una pronunzia "di rito" del giudizio costituzionale per cessazione della materia del contendere[28].

Piuttosto, proprio tale ultimo tassello ha, per così dire, chiuso il cerchio, definendo l'anomala fisionomia del sindacato di legittimità sulle leggi della Sicilia. Il Presidente della Regione, esercitando discrezionalmente il suo potere di promulgazione, entra prepotentemente (ma anche – sia consentito - abusivamente) tanto nel circuito della produzione della fonte primaria regionale, quanto nel circuito del sindacato della medesima.

Più specificamente, il vertice dell'Esecutivo regionale, di fronte all'impugnazione del Commissario dello Stato, può decidere se attendere la pronunzia della Consulta, ovvero promulgare integralmente o solo parzialmente la delibera legislativa impugnata; in quest'ultimo caso, determinando una tacita rinunzia alla difesa dinanzi alla Corte delle norme votate dall'Assemblea regionale. Ciò vuol dire che al Presidente della Regione siciliana è riconosciuto il ruolo di "guardiano" degli accessi alla Corte, il che si traduce, sul piano sostanziale, anche nella sua diretta influenza sull'esercizio della potestà legislativa regionale, sia pure in senso negativo[29].

4. Una vicenda paradigmatica, tra inutili attese di autoriforma e ruolo di supplenza della Consulta: la fine preannunziata dell'anomalia siciliana.

Come considerato all'inizio di questo scritto, la Corte costituzionale, dopo la riforma del titolo V e la trasformazione per le regioni ordinarie del controllo preventivo in sindacato successivo (art. 127 Cost.), con la sentenza n. 314/2003 si rifiutò di comparare il modello statale e quello siciliano, ai fini dell'applicazione della clausola di maggior favore per l'autonomia, di cui all'art. 10 della l.c. n. 3/2001, con la debole argomentazione secondo cui

[28] Cfr., tra le tante, Corte cost. 21 luglio 1981, n. 142; Corte cost., 1 febbraio 1983, n. 13, punti 2) e 3) del *diritto*; da ultimo, Corte cost., ord. 25 febbraio 2013, n. 30; ord., 25 marzo 2013, n. 53 e 9 maggio 2013, n. 84. In dottrina, M. 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; ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impugnate, abrogate e riapprovate: ovvero, può il legislatore essere …"mobile qual piuma la vento"?*, *ivi*, 1926 ss.; F. DAL CANTO, *Controllo delle leggi siciliane oltre la cessazione della materia del contendere*, *ivi*, 1952 ss.; E. ROSSI, *Corte costituzionale e Regione Sicilia: una partita scacchi verso la conclusione*, in *Le Regioni*, 1996, 960 ss.; A. POGGI, *Il contraddittorio nel giudizio in via principale. I problemi delle Regioni speciali*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 267 ss.

[29] Tale vera e propria alterazione della fisiologia dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo regionale è stata appena attenuata, ma non certo risolta, dalla prassi, stando alla quale l'Assemblea potrebbe riprodurre le norme impugnate non promulgare in un ulteriore testo legislativo, che sarebbe, con tutta probabilità, nuovamente oggetto di impugnazione da parte del Commissario dello Stato. Sul punto, ancora, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, cit., 270; M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 395 s.

si tratterebbe di "*sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10*"[30].

A ben vedere, però, la richiesta comparazione non può essere limitata solo alle singole norme regolatrici di istituti, comunque, omogenei, ma deve poter riguardare, ove occorra, anche la complessiva disciplina di istituti diversi tra loro, per un giudizio di prevalenza dell'uno sull'altro, in termini di maggiore garanzia delle istanze autonomiste[31].

Ebbene, la Consulta riconobbe, in astratto, la maggiore valenza garantista del controllo successivo[32] - del resto, già da essa stessa affermata con riferimento alla altre Regioni speciali -, ma nel caso siciliano, tuttavia, preferì attendere la preannunziata riforma dello statuto, forse per un malriposto rispetto dell'indirizzo politico espresso dall'Assemblea legislativa della stessa Regione interessata.

Tuttavia, a distanza di oltre dieci anni dall'entrata in vigore del nuovo titolo V e dalla sentenza n. 314/2003 del processo di riforma dello statuto siciliano non vi è più traccia,

---

[30] Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 314, punto 3.2) del *diritto*, per la quale, ancora, "*Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. Quest'ultimo non ha di per sé effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto. Il ricorso contro le leggi siciliane è promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare - residente nel capoluogo della Regione, secondo l'art. 1 del d. lgs. C. p. S. 10 maggio 1947, n. 307 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) - è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 2 del citato d. lgs. C. p. S. n. 307 del 1947), 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.*
In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001."

[31] M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., 395 400 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 192 s.

[32] Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 314, punto 3.1) del *diritto*, secondo la quale i due procedimenti di controllo (quello preventivo e quello successivo) "*sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'uno, allora, consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude. Il divieto di promulgazione della legge fino all'esito favorevole del controllo e la possibilità di rinviarla al Consiglio regionale, con la speciale maggioranza prevista per la riapprovazione, consentivano al Governo di esercitare una funzione che, in qualche caso, si è potuta dire di co-legislazione (positiva o negativa), orientando nel merito le scelte del legislatore regionale o rendendole comunque proceduralmente più difficili. Il controllo previsto dal vigente art. 127 della Costituzione, invece, è totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo; obiezioni che possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per «eccesso di competenza», di fronte alla Corte costituzionale*".

mentre dell'antica vocazione autonomista siciliana residuano, sul piano politico-istituzionale, solo retoriche affermazioni identitarie e improbabili appelli per un "ritorno allo statuto"[33].

Può spiegarsi con questo fallimento, dunque, il *revirement* preannunziato dalla Corte con l'ordinanza n. 114/2014. Dopo aver analiticamente ripercorso l'evoluzione del modello di controllo delle leggi siciliane e richiamato la cospicua giurisprudenza formatasi in oltre sessant'anni, il Giudice delle leggi preannunzia l'intenzione di procedere a quella comparazione tra sistemi che, all'indomani della novella al titolo V, aveva rifuggito. Ciò con la significativa precisazione che "*la sentenza n. 314 del 2003 è stata emessa nel periodo immediatamente successivo all'approvazione del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali) e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto della Regione siciliana da parte dell'Assemblea regionale di quella Regione, rivolta al Parlamento, revisione che non è intervenuta*".

Ce n'è abbastanza per affermare che a Roma, come a Palermo, il Parlamento discute e la Corte riforma.

[33] In argomento, se si vuole, F. GIUFFRE', *La parabola discendente della specialità regionale,* in *Studi in onore di Angelo Mattioni*, Milano 2011, 283 ss.