

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*

di Marta Manganaro

(Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, *curriculum* Organizzazione del potere e tutela dei diritti fondamentali nella prospettiva costituzionalistica e storico-filosofica, presso l'Università degli Studi di Messina)

(data di pubblicazione: 15 febbraio 2016)

* Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. La Corte costituzionale a confronto con ... se stessa. - 3. Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane come modificato dalla Consulta. - 4. Per concludere: la Corte, il Legislatore e la specialità siciliana.

1. *Premesse*

È trascorso poco più di un anno dalla decisione n. 255/2014 della Corte costituzionale, con la quale quest'ultima ha ulteriormente definito – ed uniformato a quanto previsto per le altre regioni – il procedimento di controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane.

Con la sentenza in questione¹, la Corte, con un drastico ma auspicato *overruling*, ha consentito, indirettamente, l'estensione del modello costituzionale di impugnazione delle leggi regionali *ex art. 127 Cost.* anche alla Sicilia. Com'è noto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, limitatamente all'inciso «ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

Questo risultato è frutto di un percorso tutt'altro che rettilineo, caratterizzato da posizioni sia dottrinali sia giurisprudenziali contrastanti, che non trovavano un punto di incontro. Infatti, se, da una parte, la dottrina maggioritaria era da tempo in attesa di un cambiamento in questo senso del controllo di costituzionalità siciliano, dall'altra, la giurisprudenza costituzionale frenava queste aspettative, confidando in un provvedimento legislativo di riforma, che precedesse il suo intervento. Preso atto dell'inerzia del legislatore, la Corte, nel maggio del 2014, decideva di intervenire: in

¹ La sentenza Corte cost. n. 255/2014 è stata già annotata da G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 6/2014, 4501 ss; G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015; E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2/2015, 473 ss.; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema delle impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni*, 2/2015, 484 ss;

occasione di un giudizio instaurato dal Commissario dello Stato contro una delibera legislativa siciliana, il Giudice delle leggi sospendeva la questione di legittimità costituzionale, come prospettata nel ricorso introduttivo, e rimetteva davanti a sé, con ordinanza n. 114/2014, un'altra questione, pregiudizialmente connessa, per valutare il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, esercitata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 St. Sic., e, più in generale, il sistema di controllo sulle leggi siciliane.

L'aria di "dietro front" giurisprudenziale si respirava già dall'ordinanza di auto-rimessione: era, infatti, intuibile a quale risultato ambisse la Corte. Nel corpo dell'ordinanza – e anche nella successiva sentenza – la Corte, con un dettagliato *excursus* giurisprudenziale², sottolineava come già avesse contribuito a delineare il quadro del sistema di controllo sulle leggi siciliane e tracciava i momenti più significativi della sua evoluzione. Già agli inizi degli anni '90, il modello siciliano, sebbene contrassegnato ancora da elementi che ne evidenziavano la peculiarità³, cominciava sempre più ad avvicinarsi a quanto stabilito dall'art. 127 Cost. *ante riforma* del 2001 per le Regioni ordinarie e dai singoli Statuti per le altre Regioni a Statuto speciale, essendo previsto per tutte un modello di controllo preventivo⁴. A seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente esteso la disciplina prevista dal nuovo art. 127 Cost. alle altre Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, grazie alla clausola prevista dall'art. 10 della succitata legge, perché la riformata disciplina costituzionale comportava un «ampliamento delle garanzie di autonomia»⁵. La regione siciliana, però, rimaneva emarginata da tale evoluzione legislativa e giurisprudenziale, fino a quando, nel 2003, si presentava, anche per la stessa, l'opportunità, davanti alla Corte Costituzionale, di un eventuale cambio di rotta nel senso già intrapreso per il resto delle regioni italiane.

² V. Corte cost. sentt. nn. 38/1957, 112/1957, 9/1958, 6/1970, 545/1989.

³ La Corte si riferiva al carattere preventivo, alla figura del Commissario dello Stato, quale titolare del potere di impugnazione delle leggi regionali nel termine di cinque giorni dalla loro comunicazione, e alla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione senza che, entro venti giorni, fosse intervenuta decisione della Corte costituzionale.

⁴ Cfr. *infra* § 2. Come si dirà meglio più avanti, addirittura il modello siciliano, nonostante fosse preventivo come quello delle altre regioni, era comunque più garantista.

⁵ Corte cost. sent. n. 408/2002.

Con la sentenza n. 314/2003⁶, la Corte, alla luce della riforma costituzionale, verificava se, secondo il disposto dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, tra “le forme di autonomia più ampie” fossero ricomprese le modalità con cui si svolgevano i controlli di costituzionalità sulle leggi regionali, così da estendere anche alla Sicilia la nuova disciplina, come prevista dall'art. 127 Cost. La risposta fu negativa perché considerati «sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano ad essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10»⁷.

Senza una legge di adeguamento alla riforma costituzionale, né un avallo giurisprudenziale che consentisse l'estensione di tale disciplina, alla Sicilia non rimaneva che accettare tale esclusione normativa⁸: era prevedibile, però, che tale situazione fosse solo temporanea. La Corte, infatti, a distanza di undici anni, ha segnato una svolta per la giustizia costituzionale siciliana.

2. La Corte costituzionale a confronto con ... se stessa

Anche da una rapida e superficiale lettura della sentenza n. 255 del 2014, la prima impressione è che la Corte abbia voluto creare l'occasione per capovolgere il proprio orientamento giurisprudenziale (Corte cost. sent. n. 314 del 2003).

Questa sentenza, in realtà, era da molti attesa. La dottrina maggioritaria era rimasta perplessa quando nel 2003 la Corte aveva fatto salvo il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane alla luce della specialità regionale, credendo, così, di valorizzarla: in realtà, l'effetto provocato è stato di natura contraria perché impediva l'applicazione del regime più garantista, come

⁶ Sulla quale, M. BARBARO, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della regione Sicilia*, in www.forumcostituzionale.it, 2003; C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001, e statuti speciali: dal confronto fra norme (al mancato) confronto fra “sistemi”*, in *Le Regioni*, 2004, 682 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato*, in www.forumcostituzionale.it, 2003; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane previsto dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.

⁷ Corte cost. sent. n. 314/2003, punto 3.2 del *Cons. in dir.*

⁸ Si fa riferimento all'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n.131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3).

previsto dall'art. 127 Cost., ai sensi dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. La *ratio* giustificatrice di tale posizione, nella sentenza n. 314 del 2003, fu quella di non poter svolgere un giudizio di *bilanciamento*, tale da verificare quale modalità fosse più garantista (se quanto previsto dal nuovo art. 127 Cost. o dalle disposizioni statutarie siciliane), perché si trattava di sistemi di natura profondamente diversa: riteneva, infatti, la Corte che ci fossero delle differenze tali da non consentire una valutazione su piani eguali⁹.

Ciò nonostante, con la sentenza n. 255/2014, la Corte esaminava di nuovo la stessa questione, giungendo ad una conclusione diametralmente opposta, ed espletava, stavolta, quello stesso giudizio di prevalenza che nel 2003 aveva ritenuto di non poter fare: se allora la Corte si era limitata a dire che la “clausola di maggior favore” non si applicava in via aprioristica per l'impossibilità di confrontare due istituti diversi, di recente, al contrario, affermava che la stessa trovava applicazione perché quell'impedimento non sembrava più tale.

Di fatto, la Corte, nel 2014, correggeva il tiro su una valutazione comparativa implicitamente svolta nel 2003. Allora essa aveva posto sul piatto della bilancia due interpretazioni del concetto di “autonomia”: l'una, in termini formalistici, valorizzando la disciplina posta dallo Statuto come distinta e separata dal resto delle regioni italiane in virtù della sua specialità; l'altra, sotto il profilo sostanziale-procedurale, derivante dalla “clausola di maggior favore”, prevista dal richiamato art. 10, l. cost. n. 3/2001, più attenta a dare maggiore concretezza all'idea dell'autonomia, sulla base di un procedimento di controllo costituzionale successivo. L'una premiava la forma, l'altra la sostanza.

A distanza di undici anni, la Corte costituzionale, a confronto con lo stesso dato normativo e la sua giurisprudenza, rivedeva la sua decisione. A sostegno di tale nuova posizione, la Corte richiamava altre sue pronunce¹⁰, precedenti anche alla sentenza del 2003, racchiudendole tutte

⁹ S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero della autonomia sfiorita*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2011, 532 ss.

¹⁰ Corte cost. ord. n. 533/2002, sentt. nn. 377/2002, 408/2002, 48, 103 e 274/2003, 236/2004, 145/2005, 175/2006, 303/2007. In realtà, nel menzionare tutte queste pronunce, la Corte includeva anche la n. 314 del 2003, e non si capisce perché, visto che il suo contenuto è diametralmente opposto al resto e mal si incastra in questo *excursus* giurisprudenziale.

nell'espressione "secondo il consolidato orientamento interno di questa Corte"¹¹, come a voler dimostrare che questa decisione non fosse tanto repentina, quanto il risultato di un percorso già intrapreso dalla stessa in simili occasioni: tra queste sentenze, alcune riguardavano le altre regioni a Statuto speciale, per le quali la Corte aveva considerato questa soluzione già qualche anno prima¹². Ma soprattutto, con la sentenza n. 255/2014, la Corte costituzionale manifestava di non accettare più l'incongruenza tra la Sicilia e il resto delle Regioni italiane, in quanto la peculiarità del sistema di garanzie, fissato dallo Statuto siciliano, non si giustificava più nell'ambito di un ordinamento in cui il rapporto tra Stato e Regioni, sotto il profilo del controllo costituzionale, dopo la riforma del 2001, risultava ispirato a criteri unitari¹³. È sufficiente fare riferimento alla lettera della norma-parametro: «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

¹¹ Corte cost. sent. n. 255/2014, n. 2 del *Cons. in dir.* In realtà, come evidenzia 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.giurcost.org*, la Corte non ha esitato ad esporsi favorevolmente e con «un tono "secco"» verso la direzione cui poi è giunta con la sentenza del novembre 2014 nell'ordinanza di auto-rimessione della questione di legittimità. Dopo la sent. n. 314 del 2003, la Corte non poteva che andare a tutta forza contro questo sistema, già traballante, e che a stento era riuscita a salvaguardare in quell'occasione. Sulle tecniche di autocitazione della Corte, si rinvia a A. SAIITA, *Prime considerazioni sulla motivazione delle sentenze costituzionali, con particolare riguardo alla tecnica argomentativa dell'autocitazione*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, 290 ss.

¹² «La Corte, nelle decisioni relative al controllo sulle leggi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ordinanza n. 377 del 2002) e Friuli-Venezia Giulia (ordinanza n. 65 del 2002), nonché della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano (sentenza n. 408 del 2002) ha pertanto ritenuto che il sistema di controllo successivo garantisse forme di autonomia più ampie rispetto a quello preventivo». Cfr. sent. Corte cost. n. 255 del 2014. Tali sentenze hanno rappresentato il seguito rispetto ad un'altra pronuncia della Corte, la n. 17 del 2002, in cui la stessa applicava alla lettera il nuovo disposto dell'art. 127 in un procedimento di controllo di costituzionalità attivato dal Presidente del Consiglio, relativa, in quel caso, ad una legge di una regione a statuto ordinario (la Liguria). La Corte, assumendo la sentenza n. 17 del 2002 come precedente, non aveva avuto difficoltà, sebbene si trattasse in questi casi di regioni speciali, ad affermare che l'adeguamento degli statuti al nuovo testo dell'art. 127 Cost. comportasse il venir meno del controllo preventivo operato sulla legge regionale ai sensi del rispettivo statuto, dovendosi ritenere applicabile la disciplina prevista in Costituzione per le Regioni a statuto ordinario (E. ROSSI, *Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge cost. n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, 302).

¹³ Così, Corte cost. sent. n. 545/1989, n. 2 del *Cons. in dir.*

Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Il Giudice delle leggi si interrogava, di nuovo, su quale fosse il concetto di autonomia sotteso alla norma appena citata e, una volta chiarito questo, valutava se le disposizioni censurate ostassero alla sua realizzazione. Rispetto all'art. 127 Cost. *ante riforma*, più garantista era certamente il sistema delineato dallo Statuto siciliano perché, sebbene adottassero entrambi un controllo preventivo, la Costituzione, in più, prevedeva che il Governo, unico vero detentore del potere di controllo, in determinati casi¹⁴, poteva rinviare la legge al Consiglio regionale per una nuova deliberazione: la sua previsione, in sé e per sé, non era lesiva dell'autonomia, ma è stato l'uso fattosene, dati i rinvii plurimi, che si è rivelato vessatorio, delineando, così, un'eccessiva ingerenza del Governo nella potestà legislativa regionale a danno della Regione stessa.

Con la riforma del titolo V, l'art. 127 Cost. subiva diverse modifiche: in primo luogo, scompariva l'istituto del visto da parte del Commissario di Governo e del rinvio al Consiglio regionale per una nuova deliberazione; in secondo luogo, non era più possibile promuovere il giudizio di merito dinnanzi alle Camere; in terzo luogo, ma non per questo meno importante, il controllo sulle leggi regionali diventava successivo. L'art. 127 Cost., così come delineato dalla l. cost. n. 3 del 2001, recuperava quel plusvalore garantista, rispetto al modello siciliano, il cui beneficio avrebbe dovuto essere apprezzato anche dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, grazie a quel criterio di preferenza – meglio conosciuto come “clausola di maggior favore” – la cui interpretazione, come abbiamo visto, ha avuto difficoltà ad essere uniforme. A prescindere dalle problematiche che emergono, sotto un profilo sostanziale, da questa clausola, le soluzioni date circa la sua operatività, da un punto di vista formale, sono state le più varie. Per la Corte essa richiede «un rapporto di preferenza [...] in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia ‘più ampie’ di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie»¹⁵, da effettuare al momento della loro applicazione. Alcuni¹⁶ ritengono che le norme del

¹⁴ Quando, cioè, riteneva che una legge approvata dal Consiglio regionale eccedesse la competenza della Regione o contrastasse con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni.

¹⁵ Corte cost. sent. n. 255 del 2014, punto 2 del *Cons. in dir.*

¹⁶ V. A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n.3 del 2001, Le Regioni*, 2003, 837 ss., sul presupposto che le norme del Titolo V integrino comunque gli statuti speciali purché siano con essi compatibili.

Titolo V più “favorevoli” abrogano implicitamente quelle statutarie; altri¹⁷ ancora parlano più genericamente di “non applicabilità” o negano che si possa parlare di abrogazione delle norme statutarie, in quanto sarebbero solo sospese “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti”. Per altri, infine, è più corretto pensare che l’applicazione del principio della “clausola di maggior favore” ricordi, piuttosto, il rapporto tra leggi interne e fonti comunitarie *self-executing*¹⁸, ossia un’applicabilità diretta ed immediata che porti ad una “*parificazione sostanziale*”¹⁹ tra tutte le Regioni: pertanto, finché non si sia realizzato l’adeguamento in relazione a tutti i profili, opererà l’art. 10 l. cost. n. 3/2001. Proprio quest’ultima è la tesi sposata dalla Corte nella sentenza del novembre 2014 e, sulla base di un giudizio di comparazione sostanziale-contenutistica, dichiarava l’incostituzionalità dell’art. 31 della l. n. 87 del 1953, come sostituito dall’art. 9, comma 1, della l. n. 131 del 2003.

3. Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane come modificato dalla Consulta

Lo Statuto siciliano²⁰ ha rappresentato un autentico modello ispiratore dell’attuale Costituzione: basti pensare al controllo di costituzionalità. Fu proprio per l’assenza di un organo

¹⁷ La Corte si mantiene sul piano della generica “applicabilità” o “non applicabilità” anche nell’ord. n. 377/2002 e nella sent. n. 408/2002, che hanno esteso l’art. 127, rispettivamente, alla Regione Valle d’Aosta e alla Provincia di Bolzano. Per A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (note a Corte cost. n. 314 del 2003)*, cit., non è esatto affermare che il dettato statutario sarebbe stato abrogato dalla nuova disciplina costituzionale, essendo l’art. 10 della legge “La Loggia” una norma di vantaggio *ad tempus*, cioè fino all’adeguamento degli statuti, potendo verificarsi che gli stessi confermino, anche solo in parte, l’originario impianto statutario o non prevedano nulla a riguardo, facendo pertanto riespandere la disciplina *medio tempore* sospesa. Sul concetto di sospensione v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *La Corte costituzionale*, Padova 1984, 193 ss.

¹⁸ C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi”*, cit.

¹⁹ *Ivi*, 684.

²⁰ Per ulteriori approfondimenti sulla storia e l’evoluzione dello Statuto siciliano, si consiglia la lettura di T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, 895 ss.; G. SILVESTRI, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2*, in *Commentario alla Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I - XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1948-1993*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 322 ss.; A. SAIITA, *Gli*

giurisdizionale, deputato alla risoluzione delle controversie di costituzionalità, e l'incompetenza dei giudici ordinari e speciali allora esistenti ad accertare, con efficacia generale, la validità delle leggi, che lo Statuto dell'Isola istituì un organo apposito con tale competenza: l'Alta Corte per la Regione siciliana. Questa avrebbe costituito una singolare anticipazione di quanto, nel trascorrere di un biennio, sarebbe stato previsto dalla Carta fondamentale con l'istituzione della Corte costituzionale²¹.

Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, le norme relative all'organo di controllo costituzionale non trovarono immediata applicazione. Pertanto, si ritenne che dovesse applicarsi la VII disposizione transitoria della Costituzione secondo cui «fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione». Da ciò si evinse che la Corte siciliana avesse una competenza meramente provvisoria e che, dal momento dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, a quest'ultima avrebbe trasferito per intero le proprie attribuzioni²². Nel momento in cui, però, entrò effettivamente in scena la Corte costituzionale, emersero i primi problemi di coordinamento tra le due Corti²³, che si risolsero con la posizione assunta dalla Corte

Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani, in AA.VV., *Le autonomie locali: dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P. L. Ballini, Roma, 2010, 240 ss.

²¹ In proposito v. L. D'ANDREA, *Lo Statuto siciliano tra assemblea costituente e processi di attuazione alla luce del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La Sicilia nel secolo breve. Modernità e sottosviluppo*, a cura di L. Chiara, L. D'Andrea, M. Limosani, Milano 2013, 219 ss.

²² C. ESPOSITO, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana*, in *Giur. cost.*, 1956, 1225 ss. Si veda l'intervento del relatore On. Cevolotto nella seduta antimeridiana del 11 gennaio 1948, in *Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, Vol. IV: *Lo Statuto dinanzi agli organi dello Stato*, 253, secondo il quale «Ci è sembrato, ed in questo abbiamo avuto anche la comprensione della Delegazione siciliana, che quando si costituisce una Corte costituzionale dello Stato, così come è stata costituita con la nostra Costituzione, non abbia più ragione d'essere la Corte costituzionale particolare della Regione. Sarebbe semplicemente assurdo se coesistessero due Corti costituzionali, una per la Sicilia ed una per lo Stato, e sarebbe non meno assurdo che mentre funziona una Corte costituzionale dello Stato, la questione di costituzionalità, sia pure relativamente all'applicazione in Sicilia delle leggi dello Stato, fosse deferita alla Corte costituzionale siciliana, non alla Corte dello Stato».

²³ Ci fu un'accesa *querelle* dottrinarie sul rapporto intercorrente tra le due Corti e le norme che dettavano la relativa disciplina. Alcuni (P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1956, 463; A.M. SANDULLI, *Sulla discriminazione delle competenze tra Corte Costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana*, in *Foro.it*, IV, 1956,

costituzionale nella sentenza n. 38 del 1958, in cui venne affermata la competenza esclusiva di quest'ultima in materia di sindacato di costituzionalità sulle leggi, in virtù del principio di unicità della giurisdizione costituzionale²⁴. Inizia, così, il percorso di integrazione dei sistemi di sindacato costituzionale, l'uno nazionale e generale, l'altro siciliano e particolare.

Un'altra caratteristica del modello di giustizia costituzionale dell'Isola era costituita dalla figura del Commissario dello Stato, organo imparziale e *super partes*, a cui era deferito il compito di impugnare le leggi regionali entro cinque giorni dal ricevimento delle stesse (art. 28 Stat. Sic.) e quelle statali entro trenta giorni dalla loro promulgazione (art. 30 Stat. Sic.). Prima del 1989 implicitamente si era ritenuto che le competenze del Commissario dello Stato fossero ricomprese tra quelle peculiarità che la Corte si era ben guardata dal rimuovere. Con la sentenza n. 545 del 1989, la Corte aveva, invece, dichiarato che fosse venuto meno il potere del Commissario dello Stato²⁵ in

49 ss; G. CHIARELLI - V. CRISAFULLI - E. CROSA - G. GUARINO - F. PIERANDREI - A. TESAURO - P. VIRGA, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 373) si espressero nel senso della sopravvivenza dell'Alta Corte nonostante il funzionamento della Corte costituzionale in forza di una differenziazione di competenze tra i due organi nonché della circostanza dell'avvenuta costituzionalizzazione dello Statuto successivamente all'entrata in vigore della Costituzione; altri (C. MORTATI, *L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana "una e indivisibile"*, in *Foro.it*, IV, 1956, 188 ss.; C. ESPOSITO, *op. cit.*, 1255 ss) ritenevano cessata *ipso iure* l'Alta Corte per effetto della sola entrata in funzione della Corte costituzionale e della connessa attuazione degli artt. 134 ss. Cost.; infine, in posizione di compromesso si collocavano le proposte variamente tese a garantire il mantenimento dell'organo siciliano di giustizia costituzionale attraverso l'emanazione delle opportune disposizioni di legge costituzionale che realizzassero il "riallineamento" dello Statuto alla Costituzione, intervenendo sulla composizione dell'Alta Corte e/o incidendo sulle sue attribuzioni (T. MARTINES, *Corte costituzionale e Alta Corte per la regione Siciliana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 420 ss.; P. VIRGA, *Alta Corte per la Regione Siciliana*, in *Enc. dir.*, II (1958), 83 ss.) o, all'inverso, a determinarne la definitiva ed inequivoca soppressione da realizzare pur sempre con apposita legge costituzionale (F. LIPARI, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione Siciliana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 410 ss.).

²⁴ La pronuncia in realtà non determinò la totale soppressione dell'Alta Corte, che rimase formalmente in piedi come foro penale speciale per i reati commessi dai membri della Giunta regionale nell'esercizio delle loro funzioni, fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1970. Sul punto v. A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, cit., 240 ss.

²⁵ M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri, G. Verde, Torino 2012, 391 ss. È evidente come il Commissario dello Stato delineato nello Statuto siciliano e quello previsto in Costituzione rappresentavano due figure diverse e parallele,

ordine all'impugnazione delle leggi statali, residuando tale competenza in capo esclusivamente al Presidente della Regione, di fatto riducendo la portata dell'art. 30 Stat. Sic. e cancellando definitivamente l'art. 27 Stat. Sic.²⁶.

Tra le altre disposizioni del sistema di controllo costituzionale siciliano, sopravvissute alle prime modifiche scolpite a colpi di sentenza da parte della Consulta, in particolare, merita un cenno l'art. 29 Stat. Sic., secondo comma, che imponeva al giudice costituzionale di pronunciarsi entro trenta giorni dall'impugnazione della legge. In realtà, data l'estrema brevità del termine, si era consolidata una prassi secondo cui, dopo la scadenza del medesimo, il giudizio si svolgeva ugualmente, con la conseguenza che, se nel frattempo il Presidente avesse promulgato la legge, il giudizio si sarebbe trasformato da preventivo in successivo. Più problematico, invece, era il fenomeno della c.d. promulgazione parziale²⁷ delle leggi regionali siciliane, secondo cui, se queste fossero state impugnate anche solo in parte, le disposizioni rimaste immuni avrebbero potuto essere sottoposte a promulgazione per opera del Presidente, di modo che, in astratto, si sarebbe potuto avere l'entrata in vigore di "parti" del medesimo testo in momenti diversi. Tale pratica è stata ampiamente criticata in dottrina, sia per il suo incerto fondamento nel dettato statutario e sia per il discutibile effetto pratico della frammentazione del testo prodotto dall'Assemblea regionale. Per

essendo dotati di funzioni distinte e che vennero a poco a poco modificati fino a scomparire del tutto: il primo già con la sent. n. 545 del 1989 e definitivamente con la sent. n. 255 del 2014, il secondo con la riforma del titolo V ad opera della l. cost. n. 3 del 2001. Sul punto v. anche 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; P. VIRGA, *Commissario del Governo nelle regioni*, in *Enc. dir.*, VII (1960), 855 ss.

²⁶ Tale disposizione era stata già dichiarata incostituzionale – insieme all'art. 26 – in una precedente pronuncia, la n. 6 del 1970, ma si era ritenuto, nonostante l'esplicito riferimento all'articolo in esame, che la Corte avesse voluto solamente escludere, anche da quella norma, la competenza dell'Alta Corte (in linea con altre precedenti pronunce) e non anche privare il Commissario dello Stato di quell'attribuzione lì espressamente prevista.

²⁷ Sulla promulgazione parziale delle leggi siciliane v. G. PALMIERI, *La promulgazione parziale delle leggi regionali in Sicilia*, in *Le Regioni*, 2/1981, 965 ss.; P. BERRETTA, *Il Presidente della Regione Sicilia giudice della costituzionalità delle leggi regionali?*, in *Giur. cost.*, 3/1983, 1045 ss.; G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1/1985, 475 ss.; S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII (1988), 100 ss; F. DAL CANTO - E. ROSSI, *Il giudizio di legittimità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di R. Romboli, Torino 2008, 298 ss.

queste ragioni, la Corte, quando si è trovata a decidere sul ricorso, dopo che le norme non impugnate dalla medesima legge regionale erano state promulgate, ha escluso che quelle sulle quali avrebbe dovuto pronunciarsi potessero entrare in vigore in un momento successivo ed ha considerato estinto il giudizio per cessazione della materia del contendere, dovuta ad una rinuncia tacita della Regione. Così, senza alcun fondamento normativo, il Presidente della Regione vestiva il ruolo di «colegislatore»²⁸, in quanto lo stralcio e la promulgazione parziale delle norme non impugnate determinavano l'impossibilità che quelle sottoposte alla Corte entrassero in vigore: la Corte, dunque, si era trovata a non poter svolgere il controllo di sua competenza, dovendo cedere dinanzi all'autorità del Presidente.

Gli ultimi ritocchi giurisprudenziali dello Statuto in tema di controllo sulle leggi siciliane sono avvenuti con la più recente sentenza della Corte costituzionale n. 255/2014. Infatti, quest'ultima, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'inciso dell'art. 31 della l. n. 87 del 1953, come modificato dall'art. 9 della l. n. 131 del 2003, ha fatto venir meno definitivamente il carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, peculiarità che ormai persisteva solo in Sicilia e, conseguentemente, «gli artt. 27, per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana, 28, 29 e 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»²⁹.

4. Per concludere: la Corte, il Legislatore e la specialità siciliana

La sentenza n. 255 del 2014 è un altro esempio di decisione tra quelle dottrinarmente conosciute come manipolative riduttive³⁰, laddove, almeno in questo caso, la forza *manipolatrice* della Consulta non ha un'accezione negativa: è evidente come la Corte intervenga ad ultimare un processo dalla stessa iniziato nel '57, quando riunì nelle sue "mani" le competenze dell'Alta Corte

²⁸ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, 327.

²⁹ Corte cost. sent. n. 255 del 2014.

³⁰ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2014, 180 ss.

per la Regione siciliana. Come la stessa affermava, «ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi delineato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dalla previsione del Commissario dello Stato per la Regione siciliana quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dalla impugnazione qualora entro venti giorni non fosse intervenuta decisione di questa Corte»³¹ ed evidentemente era l'ultimo tassello che bisognava rimuovere dallo Statuto siciliano. Occorre, dunque, sottolineare come l'intraprendenza della Corte costituzionale emerga ancora una volta rispetto ad un Legislatore inerte, che non si preoccupa di intervenire per garantire l'effettiva realizzazione dell'autonomia/specialità di cui si tratta.

Ci si è chiesti, dunque, cosa sia più questa specialità e se esista ancora: non è forse un guscio vuoto, frutto di un'esigenza storico-politica temporanea? Nel 2005 era stato promosso il tentativo di riforma dello Statuto siciliano³², sotto auspicati intenti di recupero della specialità conclamata nel '46, una specialità in termini di peculiarità che giustifichi una disciplina diversa rispetto alle altre regioni. Il tentativo si risolse in un fallimento probabilmente perché questa specialità, al giorno d'oggi, non è più prospettabile negli stessi termini in cui è sorta. Forse, più che parlare di "recupero", bisognerebbe discutere di adeguamento della specialità siciliana alle condizioni attuali dell'Isola, ammesso che esistano ancora delle circostanze che giustifichino un trattamento speciale³³.

³¹ Corte cost. sent. n. 255 del 2014, punto 3 del *Cons. in dir.*

³² Disegno di legge n. 3369, XIV Legislatura Senato, comunicato alla Presidenza il 5 aprile 2005.

³³ Sull'autonomia mitologica o presunta, v. A. SAIITA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2015. L'A. spiega perché il modello di autonomia siciliana sia qualificabile come un «autentico mito»: lo Statuto siciliano nasce come risposta a delle esigenze storiche, economico-sociali che richiedevano una disciplina immediata, ma provvisoria, soprattutto alla luce dell'imminente cambiamento istituzionale che da lì a pochi anni avrebbe riguardato l'intera Nazione. Successivamente, si sono perse diverse occasioni di coordinamento tra la normativa regionale e quella statale che hanno fatto sì che lo Statuto rimanesse, in gran parte, lettera morta e che la specialità fosse più forma che sostanza. Il fallimento è stato sicuramente politico-amministrativo, visto che la classe dirigente non ha saputo gestire e valorizzare la specialità, ma al contrario ha contribuito a renderla più astratta che concreta. Per questo, specialità mitologica, rispetto ad una specialità che è stata trattata, in gran parte, dalla giurisprudenza costituzionale in maniera più efficace. Si rimanda anche a F. GIUFFRÈ, *La parabola discendente*

Forse, la titubanza della Corte costituzionale nel 2003 fu proprio dovuta al fatto che, respirandosi aria di riforma, potesse essere il potere legislativo a fare un passo in avanti, essendo decorsi solo pochi anni dalla legge costituzionale del 2001. Ma così non è stato. Per questo e per tutte le ragioni sopra esaminate, la Corte è ulteriormente intervenuta, valutando di nuovo, con “occhi diversi e più maturi”, l’opportunità del sistema preventivo, come peculiarità ormai esclusiva del controllo sulle leggi siciliane, e scalfendo, conseguentemente, per altri aspetti, lo Statuto siciliano. Così la Corte ha fatto venir meno il ruolo improprio del Governo che, tramite il Commissario dello Stato, sollevava questione di legittimità, preventivamente all’ingresso della legge regionale di dubbia costituzionalità; viene meno il fenomeno della promulgazione parziale in pendenza di giudizio dinanzi alla Corte, che sembrava aver privilegiato la posizione del Presidente della Regione, essendo diventato, negli ultimi tempi, colui a cui spettava l’ultima parola, non solo rispetto all’Assemblea legislativa, che aveva elaborato il testo, ma anche rispetto alla Corte, che si trovava limitata nell’esercizio delle sue funzioni³⁴.

Come da tanti auspicato³⁵, si inaugura, così, un nuovo periodo per la Sicilia, la cui specialità va assottigliandosi verso un cammino, forse meno *mitologico*, ma più concreto.

della specialità regionale nella Repubblica delle Autonomie, in AA.VV., *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, a cura di L. Degrassi, A. Marzanati, F. Pizzolato, Milano 2011, 283 ss.

³⁴ M. MOSCATO, *op. cit.*, 394.

³⁵ F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana”*, in *Federalismi.it*, 10/2014; 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 *www.giurcost.org*, 2003; S. PAJNO, *op. cit.*; E. ROSSI, *Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della l. n. 131/2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta*, cit.; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo Statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003. In particolare, G. DI COSIMO, *Nuova disciplina sul controllo delle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Ist. federalismo*, 2/2002, 368 ss., apprezzava del nuovo sistema la sua “linearità”, ponendo fine alla discrasia creatasi tra disposizioni statutarie e prassi nel sistema siciliano.