

PAOLO COLASANTE

La “dinamica” del riparto delle competenze fra Stato e Regioni. La giustizia costituzionale, fra vecchio, attuale e futuro Titolo V, con particolare riferimento alle autonomie speciali e al regime di impugnazione (non più) vigente per la Regione Sicilia

SOMMARIO: 1. Premessa. La giustizia costituzionale delle Regioni speciali – 2. Brevi cenni ai caratteri originari della giustizia costituzionale della Regione Siciliana – 3. Il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane dopo la riforma costituzionale del 2001. Il primo orientamento della Corte costituzionale – 4. *Segue*. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 255 del 2014 – 5. La portata “retroattiva” della sentenza n. 255 del 2014 – 6. Conclusioni

1. Premessa. La giustizia costituzionale delle Regioni speciali

La “realtà effettiva” delle funzioni legislative e amministrative delle autonomie speciali non può che dipendere, in concreto, dall’operato del giudice costituzionale e, perciò, dalla disciplina degli strumenti di tutela delle competenze dello Stato e delle Regioni messi a disposizione dall’ordinamento. Questo intervento concentra, perciò, il proprio interesse sugli elementi processuali connessi alla tutela del riparto delle competenze fra Stato e Regioni (speciali), quindi sul suo profilo “dinamico”.

La disciplina dell’accesso alla giustizia costituzionale da parte delle Regioni speciali è prevalentemente analoga a quella prevista per le Regioni ordinarie.

Vale, ad esempio, per entrambi i tipi di Regione l’asimmetria che continua a residuare fra le due parti processuali (Stato e Regioni), nonostante l’allineamento dei termini processuali recato dalla legge cost. n. 3 del 2001. Specificamente, la Corte costituzionale continua a ritenere che le Regioni possano adire la giustizia costituzionale in via principale solo invocando parametri costituzionali posti a tutela delle proprie prerogative e non anche per violazione di norme estranee al riparto delle competenze, a meno che l’allegazione di tale illegittimità non ridondi su quest’ultimo¹.

¹ Fra le tante, può ricordarsi la sentenza n. 36 del 2014 e i precedenti ivi citati: “nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la

Un ulteriore portato processuale – stavolta nei soli confronti delle autonomie speciali – della riforma del 2001 e, in particolare, dell’applicazione della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 è stato quello della previa verifica circa l’applicabilità dello Statuto onde procedersi all’eventuale estensione del Titolo V alle autonomie speciali. Ciò che si traduce nell’onere di allegazione dei motivi per cui non si dovrebbe dar luogo all’applicazione dello Statuto, bensì del Titolo V, in ragione del loro “maggior favore”. Onere che, laddove non assolto, conduce alla pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta². Regola, questa, che vale sia quando la questione sia stata sollevata da parte del Governo avverso le disposizioni di una legge di una Regione speciale o di una Provincia autonoma, sia quando queste ultime ricorrano contro una norma di legge statale deducendo la sua illegittimità in virtù del “maggior favore” del Titolo V.

2. Brevi cenni ai caratteri originari della giustizia costituzionale della Regione Siciliana

La riforma del Titolo V del 2001, che continuerebbe ad avere efficacia nei confronti delle Regioni speciali in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell’art. 39, comma 13, del d.d.l.c. *in itinere*³, ha posto ulteriori problemi applicativi dal punto di vista della giustizia costituzionale, che hanno continuato a interessare la Corte costituzionale fino a tempi abbastanza recenti, nonostante il lungo periodo ormai intercorso dall’approvazione della riforma.

ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 311 e n. 151 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 e n. 40 del 2010)» (sentenza n. 205 del 2013)”.

² Fra le più recenti pronunce che ribadiscono l’ormai traluzio assunto, si ricordi Corte costituzionale, sentenze 27 marzo 2014, n. 54; 10 aprile 2014, n. 87; 13 giugno 2014, n. 173; tutte in *Giur. Cost.*, 2014, risp. p. 1229 ss., p. 1592 ss., p. 2747 ss.

³ Il d.d.l.c. è stato presentato dal Governo l’8 aprile 2014; è stato approvato, dapprima, dal Senato della Repubblica l’8 agosto 2014 e, poi, con modificazioni, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015; per poi passare nuovamente all’esame del Senato, che lo ha approvato, con ulteriori modificazioni, il 14 ottobre 2015. Alla luce della mancata coincidenza dei testi, il d.d.l.c. è passato ancora una volta all’attenzione della Camera dei deputati, che lo ha approvato l’11 gennaio 2016, chiudendo così la prima delle due letture previste dall’art. 138 Cost. La seconda deliberazione si è invece perfezionata al Senato il 20 gennaio 2016 e alla Camera il 12 aprile 2016. Infine, con la celebrazione del *referendum* confermativo si completerà l’iter legislativo. Sulla riforma costituzionale e le Regioni speciali, v. A. D’ATENA, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it; A. D’ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Questo Volume* (e già in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1/2016, www.rivistaaic.it); nonché il nostro *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>, e la bibliografia ivi citata. Con più specifico riferimento all’autonomia siciliana secondo la riforma, cfr. A. SAITTA, *L’Autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, www.rivistaaic.it.

Ci si riferisce, in particolare, al peculiare regime di impugnazione vigente per la Regione Siciliana⁴, che – ancora una volta – è venuto in rilievo in sentenze del giudice delle leggi abbastanza recenti.

Non è questa la sede per richiamare integralmente le vicende che hanno caratterizzato la giustizia costituzionale della Regione Siciliana, ma neppure possono omettersi di richiamare – seppur brevemente – le famose sentenze n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970⁵.

Secondo la prima, l'entrata in vigore della Costituzione e, perciò, del principio di unità e indivisibilità della Repubblica (implicante il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale) avrebbero provocato l'abrogazione dello Statuto approvato con d.l. n. 455/1946, nella parte in cui attribuiva all'Alta Corte il sindacato sulla costituzionalità delle leggi siciliane e degli atti normativi confliggenti con lo Statuto. Ne sarebbe derivato che la legge cost. n. 2 del 1948 non avrebbe potuto costituzionalizzare norme non più vigenti alla data di entrata in vigore della Costituzione. Esse dovevano, perciò, essere disapplicate.

La seconda sentenza ha, invece, cancellato anche la competenza residua dell'Alta Corte (che, comunque, già si presentava come organo sostanzialmente non funzionante per mancata nomina dei propri componenti), e cioè la competenza penale. Richiamando il proprio precedente, la Corte sostiene che “una corretta interpretazione della legge costituzionale n. 2 del 1948 porta a ritenere (...) che non sono state munite di efficacia formalmente costituzionale le norme dello Statuto che, mentre non rientravano tra quelle dirette a realizzare “forme e condizioni particolari di autonomia”, si ponevano in radicale contrasto con la Costituzione della Repubblica. Non è infatti immaginabile che nell'adottare, sia pure con rinvio a quello attualmente esistente, lo statuto speciale della Regione siciliana in ottemperanza all'art. 116 della Costituzione, si fosse invece dato vita ad una revisione tacita comunque vietata dalla XVII disposizione transitoria della Costituzione stessa, entrata in vigore da appena un mese. Ciò premesso, contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta”.

La dottrina ha rilevato⁶ come, in questo modo, la Corte abbia eluso il problema di fondo: quello del rapporto fra lo Statuto medesimo e la Costituzione. Infatti, “se si annette

⁴ Su cui, nell'ambito della copiosa dottrina in materia, v. l'indimenticato saggio di V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956 ss. Inoltre, cfr. G. SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione Siciliana*, in *Nomos*, 1991, p. 81 ss., nonché – più recentemente – M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamento di Diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino 2012, p. 390 ss.

⁵ Corte costituzionale, sentenze 9 marzo 1957, n. 38, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 463 ss.; 22 gennaio 1970, n. 6, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 59 ss., con osservazione di G. LOMBARDI, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*, *ivi*, p. 64 ss.

all'inciso che figura nell'art. 1 l. cost. n. 2/1948 la portata 'selettiva' riconosciutagli dalla Corte, non può sfuggirsi alla conclusione che la suddetta legge costituzione non si sia limitata a *novare la fonte* del precedente Statuto (ovvero – secondo l'impostazione di cui alla sent. 38/1957 – dello Statuto *vigente* al 1° gennaio 1948), ma ne abbia, altresì, *modificato il contenuto*"⁷.

In sostanza, l'interpretazione fornita nella sentenza n. 6 del 1970 avalla ulteriormente la tendenza della Corte a non affrontare il problema del coordinamento fra lo Statuto speciale e la Costituzione. Invero, in base ad essa, il primo (nella "versione" di cui alla legge cost. n. 2 del 1948) non potrebbe mai esser oggetto di questione di legittimità costituzionale, perché vi sarebbero entrate a far parte solo quelle disposizioni del D.lgs.lgt. n. 455 del 1946 (l'unico atto, allora, eventualmente sindacabile) non in contrasto con la Costituzione repubblicana.

3. Il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane dopo la riforma costituzionale del 2001. Il primo orientamento della Corte costituzionale

Come è noto, dopo la riforma costituzionale del 2001, l'ultimo frammento del residuo del sistema di giustizia costituzionale previsto nello Statuto della Regione Siciliana (gli artt. 27-30 dello Statuto speciale, che regolano la *procedura* per impugnare leggi regionali siciliane) è stato nuovamente indagato dalla Corte costituzionale alla luce della clausola di maggior favore.

In particolare, nella sentenza n. 314 del 2003, in cui veniva in rilievo l'impugnazione di una delibera legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, la Corte ha ritenuto di dover preliminarmente valutare la possibilità di procedere all'esame del merito dei ricorsi, promossi dal Commissario dello Stato secondo la disciplina dell'impugnazione dei disegni di legge approvati dalla Assemblea regionale contenuta nell'art. 28 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, e non invece secondo l'art. 127, nuovo testo, della Costituzione.

“Tale valutazione preliminare – sostiene la Corte – è resa necessaria dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui per l'appunto il nuovo art. 127, anche alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tra le «forme di autonomia» in questione sono comprese anche le modalità in cui si estrinsecano

⁶ A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in ISTITUTO GRAMSCI SICILIANO – SEZIONE GIURIDICA, *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990, nonché in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1929 ss.

⁷ *Ibidem*.

i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale”⁸.

Tale comparazione era già stata condotta dalla Corte per altre autonomie speciali (ordinanze n. 65 e n. 377⁹ e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002) e, in quelle occasioni, la disciplina dell'art. 127 Cost. era stata ritenuta rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo previsto da quelle norme statutarie speciali che, analogamente alla vecchia formulazione dell'art. 127 Cost., prevedevano “(a) l'opposizione governativa tramite rinvio al Consiglio regionale della delibera legislativa, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (in alternativa all'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo); (b) l'insuperabilità dell'opposizione, se non tramite riapprovazione della delibera da parte dell'assemblea legislativa regionale, senza limiti temporali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e (c) il ricorso alla Corte costituzionale, promosso dal Governo nei quindici giorni successivi alla comunicazione della seconda approvazione, con effetto preclusivo della promulgazione della legge fino all'eventuale rigetto della questione”¹⁰.

La Corte ha, invece, ritenuto che il caso siciliano fosse, sotto questo riguardo, “a parte”. In particolare, “il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza (...) per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, per: (a) essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto; (b) non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa; (c) svolgersi in termini particolarmente brevi; (d) essere promosso da un organo, il Commissario dello

⁸ Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2003, n. 314, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3007 ss., con osservazioni di E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, p. 3032 ss.; F. BENELLI, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*, p. 3043 ss.; N. VICECONTE, *La Corte costituzionale «salva» il sistema d'impugnazione delle leggi regionali siciliane*, p. 3969 ss. In commento alla sentenza, v. altresì C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra «sistemi»*, in *Le Regioni*, 2004, p. 683 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato*, in *Forum di Quad. Cost.*, 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*.

⁹ Su questa pronuncia, v. il commento di E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 3312 ss.

¹⁰ Sent. 314, cit. Sulla promulgazione parziale, v. S. MANGIAMELI, *La cessazione della materia del contendere tra “promulgazione parziale” ed “abrogazione” delle leggi regionali*, in *Giur. Cost.*, 1995, p. 544 ss.; ID., *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva in materia urbanistica*, in *Giur. Cost.*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 972 ss.

Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato”¹¹.

Da tali caratteri, unitariamente considerati¹², sarebbero in sostanza derivati, secondo il giudice delle leggi, “sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10”. Tale “eccentricità”, escludendo l’esperibilità della comparazione in termini di ampiezza dell’autonomia conferita, determinava la conclusione che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale dovesse restare applicabile anche dopo la riforma del 2001¹³.

4. *Segue*. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 255 del 2014

Nonostante questa affermazione non molto successiva all’entrata in vigore della riforma, 11 anni dopo, *re melius perpensa*, la Corte costituzionale è tornata sull’argomento nell’ordinanza n. 114 del 2014¹⁴, con cui ha sollevato innanzi a sé stessa, in riferimento all’art. 127 Cost. e all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (nella formulazione derivante dalla novella recata dall’art. 9, comma 1, della c.d. legge La Loggia, n. 131 del 2003), laddove, nel disciplinare la proposizione del ricorso in via principale avverso le leggi regionali, dispone che “(resti ferma) la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana”.

È, invero, piuttosto singolare che la Corte abbia mostrato questo rinnovato interesse verso il sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane in una fattispecie concreta in cui, successivamente all’impugnazione, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata *con omissione* della disposizione oggetto di censura.

¹¹ Sent. 314, cit.

¹² Critiche sulla asserita non frazionabilità degli istituti, al fine di effettuare una comparazione fra le sue singole parti, sono state formulate da C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 686-687: “l’art. 10 l. cost. n. 3/2001 (...) non prevede che si applichino le *parti della legge costituzionale* n. 3/2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, ma le *parti* (più «favorevoli») delle *disposizioni* della legge costituzionale in questione. Il criterio letterale di interpretazione, dunque, conduce chiaramente a ritenere possibile «frazionare» l’art. 127 ed applicarlo alle Regioni speciali solo là dove amplia la loro autonomia”. Lo stesso A. aveva già analizzato tale possibilità: C. PADULA, *Sull’organo competente ad impugnare le leggi siciliane dopo la l. cost. n. 3/2011*, in *Forum di Quad. Cost.*, 28 gennaio 2003.

¹³ Rispetto a questa osservazione, la dottrina ha mosso rilievi critici: C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 683; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane*, cit.; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione*, cit.

¹⁴ Corte costituzionale, ordinanza 7 maggio 2014, n. 114, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 2034 ss., con osservazione di G. REPETTO, “Eppur si muove!”. *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l’autonomia salvata da se stessa*, p. 2042 ss. In commento alla pronuncia, v. altresì 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.

Pertanto, in applicazione di quello che nelle Corti di merito e di legittimità viene chiamato il principio della *ragione più liquida*¹⁵ (e dell'assorbimento dei motivi che da esso deriva), il giudice delle leggi avrebbe potuto dichiarare la cessazione della materia del contendere, anche in considerazione della mancata sollevazione di alcuna eccezione sul punto dalle parti del giudizio. Invece, ha preferito cogliere l'occasione per "livellare" l'ultimo scollamento del sistema di giustizia costituzionale valevole nei confronti della Regione Siciliana.

Quanto appena osservato – si badi – non inficia la sussistenza del requisito della rilevanza della questione, poiché l'ammissibilità dell'impugnazione, da parte del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, costituisce una questione pregiudiziale, la quale precede quella (preliminare al merito) – che pure avrebbe portato a un'agevole soluzione del caso – di persistenza di interesse al ricorso, da cui sarebbe derivata la cessazione della materia del contendere.

Un punto meno chiaro, invece, è costituito dalla scelta della Corte di sollevare innanzi a sé la questione di un frammento normativo pressoché "innocuo": la disposizione, nel disporre che "(resti ferma) la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana" opera per presupposizione, cioè fa salva una prescrizione normativa discendente da un diverso *corpus* normativo: nel caso di specie, il combinato disposto dello Statuto speciale e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Se anche non si volesse parlare di presupposizione normativa, si potrebbe tutt'al più individuare in quella norma un caso di rinvio mobile, nel senso che farebbe salvo il particolare regime di impugnazione previsto dallo Statuto speciale, *se e in quanto*, esistente. In sostanza, il frammento normativo iniziale della disposizione dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 non avrebbe ostato a che, alla luce di una diversa interpretazione delle "maggiori forme di autonomie" contemplate dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – che non comporta alcuna abrogazione degli Statuti speciali¹⁶ – si fosse dato applicazione al regime di impugnazione previsto dall'art. 127 Cost.

Comunque, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 255 del 2014¹⁷, ha deciso la questione di legittimità costituzionale della disposizione richiamata, dichiarandola

¹⁵ Cfr. sentenze gemelle delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nn. 26242 e 26243 del 12 dicembre 2014.

¹⁶ Sulla qualificazione dell'effetto normativo dell'art. 10 in termini di abrogazione, sospensione o non applicazione, v. C. PADULA, *L. Cost. n. 3/2001 e statuti speciali*, cit., 688 ss., che vi ravvede un meccanismo di disapplicazione non dissimile da quello che interessa il rapporto fra le norme europee e quelle interne.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 novembre 2014, n. 255, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 4490 ss., con osservazione di G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, p. 4501 ss. In commento alla decisione v. altresì 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*, 2015, p. 473 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.*, 27 febbraio 2015; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Forum di Quad. Cost.*, 13 maggio 2015.

incostituzionale per violazione della clausola di maggior favore. Se in un primo momento il giudice delle leggi aveva speso l'argomento dell'eccentricità del sistema di controllo delle leggi regionali siciliane per giustificarne la conservazione, attualmente il rilievo assumerebbe carattere recessivo rispetto al motivo assorbente che ha determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale: il carattere comunque preventivo (e non successivo) del giudizio di costituzionalità delle leggi regionali siciliane.

Infatti, secondo la Corte, "il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost."

Perciò, come già accennato, il giudice delle leggi, nel ritenere che "siffatta estensione (dell'art. 127 Cost. sia), al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità si dubita" (art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953), sembra non cogliere che tale disposizione rimette invero alle fonti costituzionali coinvolte nel giudizio comparativo il meccanismo processuale applicabile, senza frapporre alcun impedimento all'applicazione di quella che l'interprete (i.e. la Corte) ritenga preferibile secondo la clausola di maggior favore.

Inoltre, occorre osservare che la decisione del 2003, nel definire il sistema di impugnazione delle leggi siciliane come "a parte" e talmente "eccentrico" da consentire comparazioni, di fatto ne riconosceva le peculiarità e, perciò, implicitamente sottendeva una visione della *specialità* conforme al modello di cui all'art. 116 Cost. Invece, il *revirement* giurisprudenziale del 2014 della Corte costituzionale, nel non ritenere più *incommensurabili* i due termini di paragone, si inquadra perfettamente nel clima di detrimento delle autonomie regionali entro cui, in quel momento, stava maturando la riforma costituzionale *in itinere* e, in particolare, di "livellamento" delle forme di autonomia delle Regioni speciali sul piano di quelle ordinarie¹⁸.

5. La portata "retroattiva" della sentenza n. 255 del 2014

La vicenda ha, poi, visto il proprio epilogo con l'ordinanza n. 160 del 2015, che, in riferimento al caso concreto nel quale è nata l'autorimessione della questione di legittimità

¹⁸ Processo, questo, già più volte segnalato in dottrina: S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, p. 4983 ss., 4984: "nella prassi si è dischiusa, infatti, una prospettiva assolutamente diversa da quella prefigurata dall'art. 116 Cost., creandosi un divario tra previsione normativa e realtà effettuale che, per via del processo attuativo delle regioni a statuto speciale, ha portato a una graduale attenuazione della specialità, sino a tramutarla in forma disagiata di autonomia che insegue l'autonomia ordinaria"; A. D'ATENA, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit.

costituzionale con l'ordinanza n. 114 del 2014, ha deciso nel senso dell'improcedibilità del ricorso¹⁹.

In particolare, la Corte, ha rilevato “che, pertanto, gli artt. 27 (con riguardo alla competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello Statuto speciale non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione autonoma siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato per le altre Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome”. Di conseguenza, “non essendo più previsto che (la) Corte eserciti il suo sindacato sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata, deve dichiararsi in limine l'improcedibilità del ricorso, senza che il giudizio possa proseguire neanche agli effetti di una pronuncia di cessazione della materia del contendere per mancata promulgazione delle disposizioni impuginate, circostanza quest'ultima che preclude altresì la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

Lo stesso esito di improcedibilità ha poi colpito anche le impugnazioni delle leggi regionali siciliane già pendenti²⁰. Merita, perciò, una considerazione il fatto che la Corte non abbia limitato l'efficacia retroattiva della propria pronuncia²¹, arrivando invece a interessare anche i processi costituzionali già pendenti, diversamente da quanto la stessa ha, invece, stabilito in altri casi riguardanti il regime di impugnazione delle leggi regionali o provinciali.

È il caso della sentenza n. 142 del 2012, riguardante il particolare regime vigente per la Regione Trentino-Alto Adige ai fini dell'impugnazione di norme legislative statali.

La Corte ha ritenuto che “l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato. (...) In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato

¹⁹ Esito, questo, che era stato già previsto da 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*, www.giurcost.org.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, ordinanze nn. 105, 111, 123, 163, 166, 167, 175, 177 del 2015.

²¹ Come di recente ha fatto nell'ormai famosa sentenza dell'11 febbraio 2015, n. 10, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 45 ss., con osservazioni di A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, p. 67 ss.; E. GROSSO, *Il governo degli effetti temporali nella sentenza n. 10/2015. Nuova dottrina o ennesimo episodio di un'interminabile rapsodia?*, p. 79 ss.; A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, p. 90 ss.; L. GENINATTI SATÈ, *L'irrisolta questione della retroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, p. 99 ss.

nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione”.

Tuttavia, da ciò non è derivata l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio, giacché la Corte ha ritenuto di dover “tener conto nel caso di specie della lunga prassi (...), la quale in numerose pronunce (...) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito”.

In questo caso, la Corte ha in sostanza limitato la portata retroattiva della propria pronuncia²², mentre in quello che ci occupa, invero analogo, se si pensa che entrambi riguardano le regole rituali preordinate alla proposizione del ricorso in via principale, non ha fatto altrettanto, pur facendo rimanere aperta la possibilità di una concessione della rimessione in termini, la quale in ogni caso non scatta automaticamente, ma è subordinata a un provvedimento della Corte.

6. Conclusioni

Oltre a quanto già osservato in merito al *revirement* giurisprudenziale qui indagato, e cioè che il nuovo orientamento della Corte costituzionale sminuisce le peculiarità della specialità siciliana, inserendosi appieno nell'attuale clima di detrimento dell'autonomia, deve altresì rilevarsi che esso costituisce anche il portato di una ricorrente concezione della specialità in termini quantitativi invece che qualitativi, nel senso di ritenere sussistente un “principio di trattamento non deteriore delle autonomie speciali”²³.

Questo approccio rischia di generare sovrapposizioni fra le motivazioni politiche contingenti che hanno condotto alla formulazione della clausola di maggior favore (fra cui, *in primis*, le difficoltà connesse a una parallela riforma degli Statuti speciali) e l'essenza del regionalismo speciale. Infatti, col concetto di specialità non dovrebbe intendersi una forma di autonomia necessariamente comparabile in termini quantitativi, quindi *in peius* o *in melius* rispetto a quella delle Regioni ordinarie, bensì un *aliud*²⁴. In altri termini, la

²² Ribadendo l'ammissibilità e procedibilità di siffatti ricorsi nelle sentenze nn. 142, 178, 202 e 203 del 2012; 219 del 2013; 61, 72, 89, 99, 121, 138 e 169 del 2014. La sentenza n. 217 del 2014 ha, invece, cominciato a fare applicazione del nuovo indirizzo giurisprudenziale e, pertanto, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito dell'atto di ratifica.

²³ S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2015, in www.astrid-online.it, 6.

²⁴ A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. Dir. Cost.*, p. 208 ss., 209: “parafrasando Orwell, può dirsi che (...) le Regioni ad autonomia speciale sono considerate «più diverse» delle altre. Ed è proprio in nome di questa maggiore diversità che sono state dotate di regimi propri (anche reciprocamente) differenziati, derogatori rispetto allo *jus commune* di cui al titolo quinto Cost.”.

specialità non postula solo un'attribuzione di competenza "almeno pari" a quella delle Regioni ordinarie, salve le ulteriori competenze attribuite dagli Statuti. È, invece, perfettamente compatibile con regolazioni (statutarie) qualitativamente differenziate, che – appunto – la sentenza n. 314 del 2003 valorizzava.

In ogni caso – e prescindendo da questioni meramente tecniche – non si può che ritenere condivisibile che, dal punto di vista politico-costituzionale, la sentenza del 2014 abbia comportato il "venir meno di una prassi che col tempo ha assunto i contorni di una vera propria consuetudine di governo della Regione, in virtù della quale al controllo in questione è stata impropriamente sostituita la negoziazione politica tra Presidente della Regione e Commissario dello Stato in sede di promulgazione, con la conseguente estromissione dell'Assemblea Regionale"²⁵. In questo senso, la pronuncia conterrebbe un "riassetto dei rapporti tra gli organi di governo della Regione, (...) nei termini di un depotenziamento del ruolo del Presidente della Regione"²⁶.

Può infatti osservarsi come, per le altre Regioni, la c.d. contrattazione sull'impugnazione delle leggi di queste ultime, che negli ultimi anni ha assunto un consistente rilievo²⁷, passi per una modifica della normativa impugnata da parte del Consiglio regionale e, perciò, veda un ruolo attivo di questi, pur con le "zone d'ombra" di tale prassi che la dottrina non ha mancato di rilevare²⁸.

²⁵ G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità*, cit., 4505.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sul punto, v. le *Relazioni sulla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale* elaborate dall'ISSIRFA-CNR, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Giurisprudenza costituzionale*.

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Volume I, Giuffrè, Milano 2013, p. 101 ss., in part. 106 ss.