

Giovanni Moschella, Antonio 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

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive. – 2. Il tortuoso percorso compiuto dal giudice costituzionale in sede di accertamento delle condizioni per l'attivazione della clausola di maggior favore, ovvero sia quando la Corte annulla una norma di legge al fine di disapplicare una norma statutaria. – 3. L'“improcedibilità” dei ricorsi pendenti, per effetto della messa da canto del meccanismo statutario di controllo.

1. *Notazioni introduttive.* – Le succinte notazioni che seguono muovono dall'assunto che la Corte si accinge a rimuovere l'ormai logoro meccanismo d'impugnazione delle leggi siciliane, già smantellato un po' alla volta – come la stessa Corte si fa cura di rammentare nell'[ord. n. 114 del 2014](#) – e che ora attende solo il colpo di grazia, per essere quindi rimpiazzato senza rimpianti dal meccanismo di controllo successivo ormai invalso per tutte le altre Regioni, sia di diritto comune che ad autonomia differenziata. Un assunto invero avvalorato dal modo risoluto con cui il giudice costituzionale ha sollevato davanti a se stesso la relativa questione di legittimità costituzionale, appuntandola sull'art. 31, l. n. 87 del 1953, così come novellato dall'art. 9, c. II, l. n. 131 del 2003, segnatamente nel suo *incipit* (“Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana”). E, invero, le affermazioni contenute nell'atto di autorimessione, di cui all'ord. sopra cit., non sembrano lasciare scampo; né l'eventuale integrazione del collegio, dopo l'uscita del suo Presidente Silvestri e del giudice Mazzella, ove abbia luogo prima della decisione, sembra che possa influire sull'esito della stessa, specie qualora l'autorimessione suddetta dovesse essere – come darebbe appunto a pensare la ferma presa di posizione rappresentata dalla [decisione n. 114 del 2014](#) – sorretta da un ampio consenso in seno alla Corte.

Ciò posto, ci si interroga qui su due questioni di carattere processuale.

La prima riguarda l'autorità competente ad accertare se ricorrano le condizioni per l'operatività della clausola di maggior favore, come si sa introdotta dall'art. 10 della legge di riforma del Titolo V del 2001, e il modo con cui siffatto accertamento possa appropriatamente aver luogo. La seconda attiene poi agli effetti “conseguenziali” a carico dei ricorsi pendenti, effetti derivanti dalla sospesa applicazione delle norme dello statuto siciliano e dalla contestuale introduzione, in loro vece, grazie alla clausola suddetta, del meccanismo di controllo successivo, già esteso, a ridosso della riforma del 2001, alle restanti Regioni ad autonomia differenziata.

Avvertiamo che, ai fini della ricostruzione ora proposta, resta indifferente che la Corte si dichiari nel senso che il potere di ricorso si consideri d'ora innanzi di esclusiva spettanza del Governo, nella

sua composizione *ex art. 92 cost.*, ovvero che possa seguitare ad essere esercitato – ma solo, appunto, in via successiva – dal Commissario dello Stato. Deve, peraltro, ritenersi che la clausola di maggior favore possa concretarsi, *sic et simpliciter*, nella previsione del controllo successivo di costituzionalità, indipendentemente dell'attribuzione del relativo potere al Governo, secondo quanto previsto dall'art. 31, l. n. 87 del 1953, dopo la sua modifica ad opera dell'art. 9, l. n. 131 del 2003, ovvero al Commissario, così come invece contemplato dalla norma statutaria.

Sembra tuttavia che, per il modo con cui l'autorimessione ha avuto luogo, riferita – come si è appena segnalato – al periodo iniziale del nuovo art. 31, cit., caduto il quale il seguito della disposizione contempla il solo caso di impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo, dovrebbe essere proprio quest'ultimo, e non più il Commissario, a risultare investito della *facultas agendi*. La questione – com'è chiaro – non è affatto di secondario interesse, specie per i risvolti di ordine istituzionale legati alla sua soluzione in un senso o nell'altro, ma – come si diceva – resta indifferente ai limitati fini di questa riflessione.

2. *Il tortuoso percorso compiuto dal giudice costituzionale in sede di accertamento delle condizioni per l'attivazione della clausola di maggior favore, ovvero sia quando la Corte annulla una norma di legge al fine di disapplicare una norma statutaria.* – La prima questione è di non poco interesse teorico ma sembra tuttavia scarsamente rilevante al piano pratico.

La Corte lascia chiaramente intendere, nella [ord. n. 114 del 2014](#), che qui avrebbe dovuto farsi applicazione della clausola di maggior favore. Ma chi è – dobbiamo chiederci – il “giudice naturale” della stessa? E, ancora, come verificare la sussistenza delle condizioni per la sua attivazione? Se l'esito conseguente a quest'ultima è, e non può che essere, la mera *sospensione* della efficacia (e, perciò, in buona sostanza, la “*non applicazione*”) delle norme statutarie giudicate penalizzanti per l'autonomia, al cospetto di quelle omologhe del Titolo V, come fa il giudice costituzionale a disporre siffatta sospensione, dal momento che non può annullare le norme stesse?

Qui, va fatta una preliminare avvertenza prima di andar oltre. Le norme dello statuto, al pari di quelle di qualsiasi altra legge (anche costituzionale), non sfuggono – come si sa – alla eventualità della loro caducazione nelle forme usuali allo scopo prescritte; e, d'altro canto, si tratta di vicenda già verificatasi, anche con riguardo allo statuto siciliano. Nulla, dunque, esclude che le norme riguardanti l'impugnazione delle leggi possano essere annullate, ad es. perché lesive del principio fondamentale di autonomia (art. 5).

Viene tuttavia da pensare che la Corte non voglia spingersi a tanto; lo stesso art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 esibisce al riguardo una studiata cautela, limitandosi a dichiarare la mera disapplicazione delle norme statutarie meno favorevoli per l'autonomia, accompagnata dalla

contestuale applicazione delle norme corrispondenti del Titolo V, fino all'“adeguamento” degli statuti. Un “adeguamento” che potrebbe anche portare al recupero di qualche vecchia norma, pur se iscritta in un quadro positivo complessivamente rifatto all'insegna della valorizzazione dell'autonomia. Nessuno può, insomma, vietare agli autori dei nuovi statuti (la cui elaborazione, nondimeno, tarda inspiegabilmente a venire a maturazione) di riprodurre antiche norme, tra le quali, volendo, anche quelle relative ai controlli, per quanto questa ipotesi suoni invero francamente remota e problematicamente giustificabile. Non si dimentichi, d'altronde, che il meccanismo di controllo preventivo c'era già nell'originario dettato della Carta: ragionare dunque della sua incompatibilità col valore di autonomia equivarrebbe ad ammettere l'incoerenza (o, se si preferisce, l'irragionevolezza) della scelta inizialmente fatta dalla stessa Assemblea Costituente. È vero che non mancano i casi di rotture della Costituzione, anche più gravi di questa; si converrà, tuttavia, esser assai remota l'eventualità che il giudice costituzionale annulli un domani una norma che riproduca per filo e per segno altra norma già frutto della volontà del potere costituente.

Se, dunque, la Corte non disporrà l'annullamento delle norme statutarie, in che senso e in che sede potrà porsi quale il giudice della loro “*non applicazione*”? Sappiamo infatti esser questo compito del giudice comune, non di quello costituzionale (la vicenda delle antinomie tra diritto dell'Unione europea e diritto interno *docet*). E, tuttavia, la Consulta potrebbe venire sollecitata a pronunziarsi su atti adottati in modo invalido, in conseguenza di una previa opzione – in tesi, sbagliata – volta a seguitare a fare applicazione di norme statutarie che ormai richiederebbero di essere provvisoriamente messe da canto, per cedere il passo a quelle corrispondenti del Titolo V (si può, nondimeno, avere pure l'inverso, non applicandosi norme statutarie, in nome della clausola più favorevole all'autonomia, senza che però ricorressero le condizioni per il suo corretto utilizzo).

Non a caso, abilmente, la Corte nella [ord. 114](#) punta l'obiettivo su un disposto della legge del '53 che regola i giudizi di costituzionalità, quale novellato ad opera della legge La Loggia, non pure *direttamente ed esclusivamente* sulla norma statutaria, la quale – come si è venuti dicendo – non è di certo divenuta invalida in conseguenza della introduzione della clausola di maggior favore, ma solo insuscettibile di essere applicata. E però – qui è il punto – l'effetto linearmente discendente dall'ormai pressoché certa, prossima, caducazione dell'art. 31, cit., è *proprio* (e *solo*) quello della devitalizzazione del disposto statutario: una devitalizzazione definitiva ed irreversibile (e, perciò, in buona sostanza coincidente con l'annullamento), salvo il caso, cui si è sopra fatto cenno, che in sede di rifacimento dello statuto venga ripescato quel meccanismo di controllo preventivo sulle leggi regionali che la clausola suddetta ha inteso spazzar via (ma, come pure si diceva, trattasi di un'ipotesi solo astrattamente immaginabile ma praticamente remota, per non dire impossibile).

Insomma, e per chiudere sul punto, avremo domani l'*annullamento* di una norma di legge strumentale alla mera *non applicazione* di una norma statutaria.

3. L'*“improcedibilità” dei ricorsi pendenti, per effetto della messa da canto del meccanismo statutario di controllo.* – La seconda questione attiene – come si diceva – alle sorti dei ricorsi pendenti, una volta che sia stato giudicato non più utilizzabile il meccanismo di ricorso nei riguardi delle leggi previsto dallo statuto.

A questo proposito va notato che alcuni di tali ricorsi, cinque per l'esattezza (nn. 62, 83 e 103 del 2013, 2 e 5 del 2014), erano già stati fissati e sono quindi stati rinviati a nuovo ruolo al momento della pubblicazione dell'[ord. n. 114](#), mentre un ricorso (il n. 30 del 2014) era stato proposto anteriormente alla pubblicazione stessa ma non fissato. Un altro ricorso ancora, il n. 41 del 2014, è stato presentato dopo la pubblicazione dell'ordinanza suddetta. È chiaro, infatti, che la circostanza per cui la Corte ha mostrato di dubitare fortemente della idoneità delle norme statutarie ad essere portate ad applicazione non per ciò può distogliere il Commissario dalla decisione di seguire ad avvalersi del potere d'impugnazione laddove reputi di trovarsi davanti a norme sospette d'illegittimità. Si tratta tuttavia di chiedersi quale possa mai essere l'esito dell'esercizio del potere stesso.

Qui, occorre distinguere, in astratto, due casi, a seconda che, a seguito del ricorso, si sia o no avuta promulgazione parziale della legge. Si tratta nondimeno di una eventualità che, almeno ad oggi, risulta configurabile unicamente sulla carta, dal momento che tutti i ricorsi suddetti sono stati accompagnati dalla promulgazione in parola (naturalmente, nulla può però escludere che un domani le cose vadano diversamente).

Ora, si sa che, per effetto della promulgazione dell'atto nelle parti non toccate dal ricorso, la Corte dichiara essere ormai cessata la materia del contendere, essendosi esaurito – con la promulgazione parziale – il potere di promulgazione in capo al Presidente della Regione relativamente al testo approvato dall'Assemblea regionale, con la conseguenza che le norme oggetto del ricorso stesso non potranno comunque entrare in vigore (lo potrebbero alla sola condizione che risultino riprodotte da un nuovo atto legislativo avverso il quale l'organo di controllo non si avvalga della facoltà d'impugnazione).

Nella circostanza odierna, però, a nostra opinione, la Corte non potrà più dichiarare la cessazione della materia del contendere, la quale parrebbe comunque presupporre il valido incardinamento dell'atto di ricorso, in quanto presentato dall'autorità allo scopo competente e con le modalità allo scopo prescritte. Piuttosto, con ogni probabilità, la Corte si determinerà a dichiarare la *“improcedibilità”* del ricorso. Dal punto di vista pratico, degli effetti, ad ogni buon conto, le

conseguenze non saranno diverse, in un caso e nell'altro assistendosi alla estinzione del processo *in limine litis*.

La soluzione qui vagheggiata dispone di un attendibile precedente: un precedente, per vero, non in tutto e per tutto identico al caso odierno ma a questo assai simile.

Ci si riferisce a quanto deciso, a partire da [Corte cost. n. 17 del 2002](#), in presenza dello *ius superveniens* costituito dalla riforma del Titolo V, in nome del quale – come si è sopra rammentato – si è assistito alla estensione del meccanismo di controllo successivo alle Regioni speciali diverse dalla Sicilia. Oggi abbiamo uno *ius superveniens* – potrebbe dirsi – *a scoppio ritardato* o, diciamo pure, una *giurisprudenza superveniens*, con la quale la Corte prende finalmente atto di essersi sbagliata al momento in cui ha ritenuto, con la [sent. n. 314 del 2003](#), di dover far salvo il meccanismo di controllo stabilito dallo statuto siciliano, sì da determinarsi appunto a rimuoverlo.

A conti fatti, però, come si diceva, i due casi non differiscono tra di loro, se non per l'aspetto che, nel primo, si era in presenza di un *diritto vigente* e, nel secondo, di un *diritto vivente* sopravvenuto.

Oggi come ieri, dunque, le norme impugnate possono essere promulgate, ferma restando la facoltà di un nuovo ricorso, ovviamente successivo, sulle stesse. La peculiarità del caso odierno è data dal fatto che le leggi delle Regioni speciali diverse dalla Sicilia, per effetto del carattere preventivo del controllo, restavano sospese *in ogni loro norma*, mentre le leggi siciliane, in quanto oggetto di promulgazione parziale, sono già entrate nella gran parte in vigore. Diciamo dunque che potrà aversi una sorta di promulgazione “consequenziale” e di un, parimenti consequenziale, acquisto “graduale” di efficacia, *in progress*, dell'atto legislativo.

È tuttavia da chiedersi se sia da considerare obbligatoria ovvero meramente facoltativa la promulgazione della norma oggetto di ricorso, una volta liberata dal laccio che la teneva avvinta grazie alla dichiarazione d'“improcedibilità”. A nostro avviso, sarebbe opportuna – anche per l'assoluta peculiarità della fattispecie venutasi a determinare – una pronuncia in tal senso dell'Assemblea, per quanto – come si sa – il Presidente abbia costantemente rivendicato per sé la decisione di far luogo alla promulgazione parziale (già prima della valorizzazione del suo ruolo nel sistema istituzionale regionale conseguente alla introduzione del meccanismo di elezione a suffragio universale e diretto). Una scelta, questa, fortemente discussa (e discutibile), avendo fatto notare una sensibile dottrina, già agli esordi di questa singolare pratica, che in tal modo il Presidente in buona sostanza si convertiva, innaturalmente, in un *legislatore negativo*, impedendo alle norme oggetto di ricorso di poter comunque entrare in vigore. Ma tant'è... Ormai questa pratica si è consolidata, al punto di potersi forse discutere di una vera e propria consuetudine in tal senso, che finalmente sarà una buona volta rimossa (“annullata”...) dal nuovo indirizzo in tema di controllo sulle leggi siciliane inaugurato da [Corte cost. n. 114 del 2014](#).

Se di contro, non dovesse aversi promulgazione parziale, dopo la dichiarazione d'“improcedibilità” la legge potrà essere *uno actu* promulgata e pubblicata, esponendosi tuttavia in tal modo ad un *nuovo* (sotto ogni aspetto, *nuovo*) ricorso, in punto di diritto suscettibile di estendersi anche a norme originariamente non attaccate (sia che dovesse restare il Commissario quale organo competente all'impugnazione e sia pure, ed a maggior ragione, che la competenza passi in capo al Governo). Una eventualità, questa, non nuova, dal momento che anche la dichiarazione d'improcedibilità adottata nei riguardi dei ricorsi relativi alle altre Regioni speciali spianava la via a nuovi ricorsi aperti ad ogni loro possibile esito.

Insomma e per concludere. Alla Regione conviene comunque che la promulgazione parziale si abbia, mentre dal lato opposto al Commissario “converrebbe” far luogo a controlli severi, a tappeto, sì da impedire che in numero consistente le norme legislative possano sfuggire al successivo ed eventuale controllo conseguente alla dichiarazione d'improcedibilità. La qual cosa, ovviamente, non sta a significare che il Commissario dovrà “inventarsi” ragioni, in realtà insussistenti, di ricorso; come suol dirsi, nel dubbio comunque (non già *pro reo* bensì) *pro Constitutione*.