

**Antonio Ruggeri**

**Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane (“a prima lettura” di [Corte cost. n. 114 del 2014](#))**

Molti i profili d’interesse esibiti dalla decisione che qui si annota “a prima lettura” e che mi limito al momento solo a segnalare, riservandomi di farne oggetto di più adeguata considerazione in altra sede, nel quadro di un complessivo ripensamento dei meccanismi di controllo delle leggi in via d’azione.

Il primo. La Corte – non si capisce perché – si avvede solo oggi, in occasione del giudizio al quale è chiamata su talune disposizioni di carattere finanziario adottate dalla Regione siciliana, che l’anomalo meccanismo di controllo sulle leggi di questa Regione, quale originariamente stabilito dallo statuto e, in una parte non secondaria, riscritto dalla stessa Corte con alcune pronunzie nella decisione odierna una ad una, diligentemente, richiamate, stride vistosamente con la clausola di maggior favore per l’autonomia di cui all’art. 10 della legge di riforma del 2001; e, dopo che, ancora assai di recente, non è stata minimamente sfiorata dal dubbio della sua incostituzionalità, decide finalmente di attivarsi per la sua (ormai prossima e pressoché sicura, malgrado le incertezze legate ai nuovi ingressi che a breve si avranno tra le fila della Corte) caducazione. Così facendo, in buona sostanza, rinnega se stessa, supera cioè agevolmente, con disinvoltura, l’ostacolo frapposto dalla [sent. n. 314 del 2003](#), che – come si sa – aveva invece fatto salvo il controllo di tipo preventivo, per iniziativa del Commissario dello Stato. Una decisione, quella ormai risalente ad oltre dieci anni addietro, criticatissima, specie sul punto cruciale [che confesso ancora oggi di non aver mai ben capito: v., infatti, volendo, la nota da me a suo tempo fatta dal titolo *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in [www.forumcostituzionale.it](#)] per cui nessun confronto si renderebbe possibile tra l’originalissimo sistema di controllo previsto nello statuto siciliano e quello in generale valevole per le Regioni di diritto comune, quindi prontamente esteso, all’indomani della riscrittura del Titolo V, alle altre Regioni ad autonomia differenziata. E invece – ci dice oggi la Corte, *re melius perpensa* – il confronto può (e *deve*) esser fatto, con l’esito scontato di far considerare più benigno per l’autonomia il regime generale, malgrado non siano mancate alcune voci, anche particolarmente autorevoli, espressesi per il mantenimento del peculiare regime riguardante la Sicilia.

Insomma, con linguaggio – se si vuole – un po’ crudo e franco ma che va al sodo delle cose, può dirsi che la decisione odierna (preludio dell’ormai imminente e pressoché certo annullamento della “specialissima” disciplina valevole per la Sicilia), “abroga” quella, sopra cit., del [2013](#). Il

legislatore (e nessun altro) non può aggirare il giudicato costituzionale; nessun altro, eccetto però la Corte che, ove lo reputerà opportuno, può svuotarlo e rimpiazzarlo con altro e persino opposto giudicato.

Né varrebbe opporre che, in fondo, si è qui in presenza di uno dei tanti mutamenti d'indirizzo giurisprudenziale dei quali l'esperienza offre non infrequenti testimonianze. In disparte, infatti, la stranezza per cui il mutamento non si registra al sopravvenire di un fatto nuovo o – piace a me dire – di una nuova “situazione normativa”, qual è appunto quella dovuta alla revisione del 2001, avendosi senza alcun segno premonitore, *ex abrupto*, in occasione del giudizio sulla finanziaria siciliana, ciò che maggiormente merita di esser evidenziato – e vengo così al secondo profilo – è l'itinerario che la Corte si è trovata costretta a percorrere volendo conseguire l'obiettivo prefissosi. Consapevole di dover dotare di solide basi teorico-ricostruttive la svolta giurisprudenziale oggi inaugurata, il giudice delle leggi attacca di petto la legge n. 87 del '53, segnatamente l'*incipit* dell'art. 31, quale innovato dall'art. 9, l. n. 131 del 2003, che fa salvo il peculiare controllo sulle leggi siciliane. Non ha paura né esitazione alcuna a segare il ramo sul quale sta seduta, se così vogliamo qui dire riprendendo ed adattando al caso nostro una generale qualifica data con riguardo alle norme-parametro ed alle metanorme, rispettivamente poste, le une, a base dei giudizi sulle leggi e dell'intero sistema di giustizia costituzionale e, le altre, a base della ordinazione delle fonti e del fisiologico rinnovo dell'ordinamento nel tempo. I giudici della Consulta sanno, infatti, di accingersi ad eliminare una norma spuria che ha fino ad oggi fatto da intralcio alla diffusione per l'intero ordinamento del meccanismo, ormai per tutte le Regioni valevole, di sindacato sulle leggi dietro impugnazione diretta e reso davvero, anche giuridicamente, la Sicilia un'isola (ahimè, perlomeno per questo, e non solo questo, verso infelice), separata dal resto del Paese e non lambita da un regime che, pur con tutti i suoi limiti, da tempo ampiamente rilevati, risulta ad ogni buon conto maggiormente favorevole per l'autonomia. Insomma, seppellisce senza rimpianto ciò che andava già da tempo messo da canto, così come, in fondo, si è già fatto per altri istituti espressivi della “specialissima” autonomia siciliana.

La riscrittura delle regole sul processo non è una novità da poco, così come può esserlo ogni altra meramente di merito, per rilevante che sia per la materia trattata e gli interessi che vi fanno capo. L'intervento sul processo è sempre, *per tabulas*, un attacco frontale alla *certezza del diritto costituzionale* e, per ciò stesso, alla *certezza dei diritti costituzionali*. Nulla infatti dà – com'è noto – maggiore stabilità della fermezza e condivisione delle regole del gioco. Lo stesso arbitro della partita, istituzionalmente preposto a farle osservare, è per primo tenuto a prestarvi scrupoloso ossequio; di certo, non può cambiarle mentre la partita è in corso. E se le regole in parole non sono, esse per prime, rispettose di un parametro superiore? Meglio rimuoverle tardi che mai, si dirà. E sia.

Resta tuttavia la questione di fondo, riguardante la credibilità di un organo, istituito proprio al fine di dare quelle certezze, che dopo aver fatto utilizzo per innumerevoli casi di un certo ingranaggio processuale, viene oggi a riconoscerne la invalidità. Non è la prima volta e non sarà di certo l'ultima (penso, ad es., al brusco cambiamento di rotta operato da [Corte cost. n. 170 del 1984](#), in fatto di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno); nondimeno, ciò non sgrava dell'onere di far luogo ad un supplemento di approfondita e disincantata (e, per quanto possibile, avulsa dalla contingenza) riflessione a riguardo dei riflessi discendenti da un siffatto operare.

Chiudo con due altre rapide notazioni.

La prima ha riguardo alla figura del Commissario, che non va strettamente ed inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo, tant'è che quest'ultimo era, per il dettato originario della Carta costituzionale, valevole per tutte le Regioni, conferendosi allo stesso tempo il potere di ricorso al Governo, nella sua composizione *ex art. 92 cost.*

Ora, l'ordinanza qui fatta oggetto di un primo, succinto commento non chiarisce perché mai, assieme al controllo preventivo, debba o possa essere travolto anche il potere di ricorso da parte del Commissario. Avuto riguardo alla clausola di maggior favore, in astratto, si danno buoni argomenti spendibili in un senso o nell'altro: sia, cioè, ragionando nel senso che l'organo residente nel capoluogo della Regione, lontano dai palazzi romani, possa mostrarsi maggiormente attento nei riguardi delle istanze dell'autonomia, se non proprio terzo ed imparziale (quale, peraltro, non ha da essere, secondo quanto chiarito da [Corte cost. n. 545 del 1989](#), che – come si sa – ha privato il Commissario del potere di ricorso avverso le leggi statali), e sia pure, all'opposto, considerandosi maggiormente affidabile un controllo esercitato non già da un organo monocratico bensì da uno "collegiale", ancorché nella peculiare accezione che, a mia opinione, va riservata al termine, una volta riferito ad un organo ad ogni buon conto *sui generis*, qual è il Governo.

Staremo comunque a vedere quali conclusioni ne trarrà il giudice costituzionale dopo che avrà ulteriormente riflettuto sulla spinosa, complessa questione qui accennata.

L'ultima notazione investe il linguaggio o, se si vuole, il "tono" dell'argomentare della Corte in questa sua importante pronunzia: un tono "secco", risoluto, che porta la Corte ad "esporsi", a non lasciar dubbio alcuno circa l'esito ormai prossimo della vicenda processuale; e basti solo por mente, tra le altre, all'affermazione secondo cui la disposizione di cui al cit. art. 31, così come "novellata" nel 2003, "appare non conforme alla norma costituzionale di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2011". È vero che non sono sporadici i casi in cui i giudici *a quibus* si abbandonano a perentorie affermazioni circa l'incostituzionalità delle statuizioni legislative portate al sindacato della Corte; qui, però, è proprio quest'ultima ad anticipare senza mezzi termini un verdetto

d'invalidità che, a questo punto, attende solo la sua formalizzazione da parte della Corte-giudice *ad quem*.

Tutto è bene – dice un vecchio adagio – ciò che finisce bene; e qui è pressoché certo che finirà, *nel merito*, bene e che tutti saranno perciò – come nelle vecchie fiabe – “felici e contenti”: la Regione siciliana che, con ogni probabilità, si è pentita di aver a suo tempo varato un ordine del giorno che patrocinava il mantenimento del regime di controllo preventivo, e la stessa Corte costituzionale, non meno pentitasi dell'errore commesso nel [2003](#), col dare inopinato avallo all'indicazione proveniente dall'isola.

E l'affidamento che tutti, cittadini ed operatori, dobbiamo poter nutrire circa la giustezza e stabilità delle regole che governano i giudizi davanti alla Corte e che, perciò, governano la Corte stessa?