

Brevi spunti in materia di promulgazione parziale delle leggi della Regione siciliana

Oggetto delle presenti note è l'indagine tesa ad accertare se nella vigenza dell'attuale sistema normativo sia possibile ipotizzare l'adozione di una o più disposizioni legislative idonee a:

- 1) limitare il più possibile la discrezionalità del Presidente della Regione in ordine alla promulgazione parziale delle leggi approvate dall'Assemblea, in presenza di impugnativa da parte del Commissario dello Stato, riconsegnando all'Assemblea il potere di decidere;
- 2) limitare, di conseguenza, la responsabilità del Presidente della Regione per il caso di promulgazione parziale delle leggi regionali;
- 3) evitare il più possibile il ricorso a meccanismi procedurali interni all'Assemblea volti alla riproposizione delle norme impuginate in nuove leggi, introducendo al contrario meccanismi automatici che non lascino alcuno spazio alla discrezionalità.

1. Quadro di riferimento.

L'articolo 29 dello Statuto siciliano prevede che la Corte costituzionale (ex Alta Corte) decida sulle impugnazioni entro venti giorni dal ricevimento delle medesime. La stessa Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 38 del 1957, seguita dalle sentenze n. 9 del 1958 e n. 31 del 1961) ha affermato trattarsi di termine ordinatorio.

Il medesimo articolo 29 dello Statuto siciliano prevede, altresì, che trascorsi trenta giorni dall'impugnativa senza che al Presidente regionale sia pervenuta da parte della Corte costituzionale sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Regione.

Il Presidente della Regione, dunque, una volta intervenuta l'impugnativa del Commissario dello Stato, può, a termini di statuto, promulgare l'intera legge, aspettando, beninteso, il decorso di trenta giorni.

La Corte ha anche stabilito che in questo caso vengono addossate agli organi della Regione eventuali responsabilità (non solo politiche) discendenti da successive decisioni della Corte dichiaranti la illegittimità costituzionale della legge impugnata; ciò in

quanto, secondo la Corte (sentenza n. 31 del 1961) «*la successiva decisione della Corte, che eventualmente dichiara la illegittimità costituzionale della legge, opera giuridicamente nella pienezza dei suoi effetti, del tutto identici a quelli che avrebbe se la promulgazione e la pubblicazione non fossero avvenuti*». ¹

Occorre ricordare come su questa previsione dello statuto siciliano si sia innestata una prassi consistente nella promulgazione da parte del Presidente della Regione delle disposizioni della legge non impugnate (anziché dell'intero testo come si deduce dalla lettura dell'articolo 29 dello statuto).

Su tale prassi la stessa Corte ha stabilito che «*sulla base del principio di non frazionabilità nel tempo e nell'oggetto della promulgazione, espressione di un potere che si esaurisce in un solo atto di esercizio, le parti impugnate, escluse dalla promulgazione medesima, non sarebbero state più suscettibili di altra successiva promulgazione, anche nell'ipotesi di una pronuncia di non incostituzionalità che le avesse riguardate*», con la conseguenza che «*in presenza della promulgazione parziale*», la Corte «*ha ritenuto essersi verificata la cessazione della materia del contendere*», e ciò «*anche nella ipotesi frequente, di promulgazione integrale con contestuale approvazione di legge abrogativa o sostitutiva delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità*».

2. Dopo avere ripercorso brevemente i passi salienti dell'evoluzione giurisprudenziale in questa materia, occorre approfondire i concetti dei seguenti termini:

- a) promulgazione della legge;
- b) pubblicazione ed entrata in vigore della legge;
- c) efficacia della legge con specifico riferimento alla sussistenza delle condizioni per una sua applicabilità contestuale all'entrata in vigore.

La promulgazione di una legge regionale è al tempo stesso una certificazione («*L'Assemblea regionale ha approvato*»); un atto costitutivo («*Il Presidente della Regione promulga*» e segue il testo della legge); un ordine nei confronti

¹ Tale giurisprudenza mal si concilia oggi con le accresciute prerogative riconosciute alle altre Regioni italiane in seguito alle modifiche costituzionali che hanno abolito il controllo preventivo sulle leggi regionali. Appare incongruo che una medesima legge adottata dal Consiglio regionale di una Regione a statuto ordinario e dall'Assemblea regionale siciliana possa immediatamente essere applicata dalla prima Regione, senza che si incorra in alcuna responsabilità da parte del Presidente di quella Regione ed invece non possa essere applicata in Sicilia se non riconoscendosi una responsabilità personale da parte del Presidente della Regione. Il riconoscimento della responsabilità personale del Presidente della Regione siciliana per il caso di applicazione di norme sulle quali sia pendente un ricorso davanti la Corte costituzionale, costituisce una «*deminutio*» estremamente significativa della Regione siciliana rispetto alle altre Regioni italiane. Tuttavia, questa è la situazione così come cristallizzata dalla giurisprudenza costituzionale, e di questa giurisprudenza non può non tenersi conto nella redazione del parere richiesto.

dell'Amministrazione («*La presente legge sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana* »).

Perfetta con la deliberazione dell'Assemblea ed esecutiva dopo la promulgazione del Presidente della Regione, la legge non è ancora obbligatoria per tutti i soggetti destinatari. Per acquistare tale obbligatorietà deve acquisire una pubblicità legale, deve cioè essere pubblicata nei modi prescritti dall'ordinamento affinché quanti vi abbiano interesse possano conoscerla ed entrare in vigore. Questo corrisponde ai principi del diritto scritto e della certezza del diritto (Sandulli).

La obbligatorietà della legge si ricollega alla sola pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, la quale la rende obbligatoria nei confronti di tutti i destinatari a far data dalla sua entrata in vigore.

«Con l'entrata in vigore, dunque, la legge diviene obbligatoria ma non necessariamente acquista piena efficacia, in quanto piena efficacia ed entrata in vigore possono non coincidere, come accade per le leggi retroattive, realizzandosi appunto una dissociazione fra inizio della vigenza della legge ed efficacia della stessa» (Cuocolo F. Voce «*legge*» in Enciclopedia giuridica, pag. 9).

Nella legislazione regionale siciliana esistono numerosi esempi di dissociazione tra «*entrata in vigore*» di una legge e «*piena efficacia*» della stessa, e non solo in ordine alla retroattività di talune disposizioni normative, ma anche in ordine alla individuazione del momento a partire dal quale una determinata norma potrà essere applicata e quindi potrà conseguire piena efficacia. In altri termini vi sono stati molteplici casi in cui una legge è entrata in vigore in un determinato giorno ma, al contempo, alcune sue disposizioni si sono potute applicare soltanto in tempi successivi alla loro entrata in vigore.

A parte i casi coincidenti con quelle leggi che, entrate in vigore, non conseguono piena efficacia se non in un momento successivo, incerto nell'«*an*» e nel «*quando*», in ragione della definizione di quegli atti amministrativi che ne costituiscono vera e propria condizione di applicabilità, si ritiene opportuno riportare qui di seguito alcuni esempi che differiscono l'efficacia di talune norme per esclusiva volontà del Legislatore:

- l'articolo 3 della legge regionale 16 novembre 1984, n. 91 ha stabilito che «*Il Presidente della Regione é autorizzato a corrispondere, entro il primo giugno di ciascun anno, a far data dal 1 giugno 1985, al centro studi giuridici e sociali "Cesare Terranova", con sede in Palermo, la somma di lire 150 milioni annui*»;
- l'articolo 8 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 ha stabilito, al primo comma, che gli incarichi di presidenza e le supplenze annuali in alcuni istituti indicati dalla stessa legge dovranno essere conferiti con il rispetto di talune

condizioni, *«con decorrenza dall'anno scolastico successivo a quello di entrata in vigore della presente legge»;*

- l'articolo 20 della legge regionale 14 giugno 1994, n. 30 ha stabilito, al secondo comma, che *«La normativa di cui all'articolo 14 si applica con decorrenza 1 gennaio 1995»*, quando l'entrata in vigore della legge era prevista per il mese di giugno del 1994;
- l'articolo 39 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 ha stabilito, al sesto comma, che *«A far data dall'1 gennaio 2004 il sistema pensionistico regionale si adegua ai principi fondamentali del sistema pensionistico vigente per i dipendenti dello Stato, facendo salvi comunque i diritti quesiti»*.

Esistono pure casi in cui è stata stabilita con legge la sospensione, per limitati periodi (anche di incerta durata), degli effetti di leggi regolarmente entrate in vigore e vigenti. Ad esempio l'articolo 62 della legge regionale 23 dicembre 2002, n. 23 ha stabilito, al comma 1, che *«Le agevolazioni di cui all'articolo 14 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5, vengono temporaneamente sospese a far data dall'attivazione dei benefici derivanti dall'attuazione dell'articolo 135 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per i collegamenti aerei tra la Sicilia e le isole minori e fino alla scadenza dei citati benefici di cui all'articolo 135 della predetta legge n. 388 del 2000»*.

Non va, infine, trascurato l'esempio offerto dalle clausole di salvaguardia comunitaria le quali sospendono l'applicabilità di talune disposizioni contenute nella legge, ancora non identificate, in attesa dell'avvenuto espletamento dei controlli di compatibilità comunitaria da parte della Commissione europea. Si veda da ultimo l'articolo 21 della legge regionale 5 luglio 2004, n. 11 che ha stabilito che *«Gli interventi di cui alla presente legge sono subordinati al rispetto delle vigenti normative comunitarie in materia di aiuti di Stato, nonché alla definizione delle procedure di cui all'articolo 88, paragrafi 2 e 3 del Trattato istitutivo della Comunità europea»*.

3. Da quanto sopra esposto emerge che, ferma restando la opportunità di affrontare il tema dei rapporti tra Assemblea regionale siciliana, Presidente della Regione e Commissario dello Stato nella sede più congeniale che è quella statutaria, é comunque ben possibile, a parere di chi scrive, introdurre nelle leggi regionali, in attesa di una riforma costituzionale, una disposizione normativa come quella che, a titolo esemplificativo, si riporta di seguito:

«1. La presente legge, qualora sia impugnata anche parzialmente in base all'articolo 28 dello Statuto siciliano, é promulgata e pubblicata secondo quanto previsto dall'articolo 29 dello Statuto.

2. Le disposizioni impugmate sono applicabili dopo la conclusione del giudizio della Corte costituzionale e qualora tale giudizio non si sia concluso con una pronuncia di annullamento».

Una siffatta norma eviterebbe, per il futuro e nei limiti quanto si dirà, il ricorso alla promulgazione parziale. Infatti il Presidente della Regione, in forza del primo comma della disposizione, dovrebbe comunque promulgare per intero la legge impugnata, decorsi i trenta giorni dall'impugnativa. Egli sarebbe peraltro esente da qualunque responsabilità per effetto del secondo comma della disposizione medesima, in quanto la concreta applicazione delle norme impugmate sarebbe possibile soltanto una volta formatosi il giudizio della Corte costituzionale.

Il meccanismo sopra delineato eviterebbe ogni discrezionalità, consentirebbe una soluzione piana ed automatica dei problemi legati alla promulgazione e condurrebbe sempre ad una pronuncia della Corte costituzionale.

In tal modo, con la consapevolezza che ogni disposizione impugnata finirà comunque per essere esaminata e valutata dalla Corte costituzionale verranno meno le riserve che hanno spesso caratterizzato talune impugnative del Commissario dello Stato da alcuni ritenute di carattere *«sostanzialmente politico»*.

Anche dal punto strettamente regolamentare si eviterebbe di dovere riapprovare le norme di legge impugmate, seguendo un iter particolarmente farraginoso.

L'unico limite ravvisabile è costituito dal fatto che la promulgazione non potrebbe mai avvenire prima che siano decorsi i trenta giorni dall'impugnativa da parte del Commissario dello Stato. Pertanto, una tale disposizione difficilmente potrebbe essere trasposta in quelle leggi che necessitano di una immediata promulgazione, in ordine alle quali sarebbe inevitabile seguire la prassi finora adottata.

Paolo Modica de Mohac
Consigliere parlamentare Ufficio Studi e attività legislativa

Palermo 3 dicembre 2004