

Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale

di Giovanni Di Cosimo

Sommario

1. Premessa. – **2. Il nuovo sistema di controllo sulle leggi regionali.** – **3. La clausola di adeguamento per le Regioni speciali.** – **4. Problemi relativi alla clausola.** – **5. L'applicazione del nuovo art. 127 Cost. alle Regioni speciali.** – **6. Il caso siciliano.** – **7. Il caso trentino.**

1. Premessa

A seguito della recente modifica del Titolo V della parte II della Costituzione cambia il sistema di controllo delle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. In breve, salta la fase del controllo governativo e il Governo può solamente impugnare davanti alla Corte costituzionale la legge regionale dopo la sua entrata in vigore. L'applicazione dell'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano va valutata alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, secondo cui le disposizioni della legge costituzionale di modifica del Titolo V si applicano da subito alle Regioni speciali e alle Province autonome “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Prima di procedere a tale valutazione (§§ 5-7), è necessario soffermarsi sui caratteri del nuovo sistema di controllo delle leggi regionali (§ 2) e sul significato della clausola di adeguamento prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 (§§ 3-4).

2. Il nuovo sistema di controllo sulle leggi regionali

Rispetto al vecchio sistema di controllo sulle leggi regionali, il nuovo art. 127 Cost. non prevede più la fase del rinvio governativo e quella successiva della (eventuale) riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale ⁽¹⁾. L'abolizione del controllo governativo sulle leggi regionali dovrebbe segnare anche la fine della connessa prassi della contrattazione fra Governo e Regione in merito ai contenuti della legge rinviata. Si tratta di innovazioni largamente auspicate. Non si può infatti dimenticare come il vecchio meccanismo fosse macchinoso e fonte di notevoli problemi soprattutto per il modo con cui si era inverteva nella prassi. È perciò un sollievo non essere più costretti a discettare, per esempio, su cosa distingua la legge "vecchia", impugnabile davanti alla Corte costituzionale, dalla legge "nuova", rinviabile al Consiglio regionale ⁽²⁾. Va pur detto, peraltro, che non tutto del vecchio sistema era da buttare. Penso in particolare al fatto che la riforma del Titolo V comporta il rischio di un aumento della conflittualità soprattutto perché, a parte la deludente soluzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti dei poteri locali ⁽³⁾, mancano gli strumenti di raccordo dei quali la prassi della contrattazione costituiva in qualche modo un surrogato ⁽⁴⁾.

(1) Sulle proposte di modifica dell'art. 127 Cost. cfr. E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 215 ss.; C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 245 ss.

(2) Allo stesso modo non ci si dovrà più arrovellare sul ruolo del commissario del Governo nella procedura di controllo della legge regionale, sulla identità dei motivi di rinvio con quelli del ricorso ecc.

(3) Su cui cfr. gli interventi nel Forum dei *Quaderni costituzionali* di S. CECCANTI, C. FUSARO; R. DE LISO; R. BIN; L. GIANNITI, E. BALBONI, R. TOSI. Cfr. anche R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 211 ss.

(4) E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 131.

La riforma dell'art. 127 Cost. parifica Stato e Regioni per quanto riguarda il momento del controllo che in entrambi i casi è successivo rispetto all'entrata in vigore dell'atto legislativo. Ciò comporta un notevole cambiamento rispetto al sistema precedente che consacrava una disparità fra Stato e Regioni, visto che il Governo poteva impugnare delibere regionali che non avevano ancora cominciato a produrre effetti, mentre le Regioni potevano ancora impugnare solo leggi che erano già entrate in vigore⁽⁵⁾.

Viene inoltre introdotto un identico termine di 60 giorni dalla pubblicazione della legge (o dell'atto avente valore di legge)⁽⁶⁾ entro cui Stato e Regioni possono ricorrere alla Corte costituzionale. Tuttavia, non viene esplicitamente abrogato l'art. 2 comma 1 della l. cost. 1/1948 che prevede un termine di 30 giorni per il ricorso delle Regioni avverso le leggi statali, il che lascia presumere che l'art. 8 della l. cost. 3/2001 nel sostituire il testo dell'art. 127 Cost. determini l'abrogazione tacita di tale previsione. Dal confronto fra le due disposizioni emerge poi che il testo novellato dell'art. 127 Cost. non riprende il riferimento, contenuto nell'art. 2 comma 1 della legge costituzionale 1/1948, alla delibera della Giunta regionale quale organo che può sollevare la questione di legittimità davanti alla Corte. Si potrebbe perciò pensare che il nuovo art. 127 Cost. comporti l'abrogazione dell'art. 2, comma 1 della legge costituzionale 1/1948 anche nella parte relativa all'organo regionale che può promuovere il ricorso⁽⁷⁾. In tale prospettiva risulterebbe valorizzata l'autonomia statutaria delle Regioni che potrebbero per esempio, analogamente a quanto previsto dall'art. 30 dello Statuto siciliano, affidare al Presidente il compito di promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte. Tuttavia, ad un più

(5) Le ipotesi di impugnazione restano tre dato che, oltre ai casi ovvii del Governo contro la legge regionale e della Regione contro la legge statale, è possibile anche il ricorso di una Regione avverso un'altra Regione.

(6) La poco felice formula dell'art. 127, comma 2, Cost. sembra presupporre l'esistenza di atti con forza di legge delle Regioni sulla cui ammissibilità si registrano voci discordi.

(7) Di abrogazione dell'art. 2 "per intera nuova regolazione della materia" parla E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, p. 129, il quale si sofferma anche sulle altre differenze fra il testo del nuovo art. 127 Cost., comma 2 e il testo dell'art. 2 della legge cost. 1/1948.

approfondito esame questa interpretazione non convince, a causa della cospicua giurisprudenza costituzionale che ha affermato la necessità della previa delibera del Consiglio dei ministri in caso di ricorso statale avverso le leggi regionali. Si deve allora supporre che l'art. 2, comma 1 sia tuttora applicabile nel punto in cui si riferisce all'organo regionale che può promuovere il ricorso, organo che rimane la Giunta regionale. Ad ogni modo, prevalga l'una o l'altra interpretazione, non si può fare a meno di osservare che sarebbe stato più opportuno indicare esplicitamente le disposizioni previgenti che la riforma abroga (come è stato ampiamente osservato dai primi commentatori, questo è solo uno dei difetti di *drafting* della legge 3/2001 che non brilla certo sotto il profilo tecnico)⁽⁸⁾.

Guardando alla formulazione testuale del nuovo art. 127 Cost. (nel primo caso, il Governo può promuovere la questione a fronte di una legge regionale che "ecceda la competenza della Regione", nel secondo caso la Regione può promuovere la questione quando la legge o l'atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione "leda la sua sfera di competenza"), si direbbe che resti una differenza fra Stato e Regioni per quanto riguarda l'interesse a ricorrere⁽⁹⁾. Si sa quale sia il significato che la giurisprudenza costituzionale ha attribuito a questa differenza: lo Stato può eccepire qualsiasi violazione della Costituzione, la Regione solo violazioni della propria competenza legislativa. Nondimeno, nel mutato contesto costituito dal nuovo Titolo V sembrano venir meno le ragioni giustificative della differenza⁽¹⁰⁾. Vacilla, in particolare, la giustificazione fin qui addotta, se-

(8) Per tutti cfr. A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. Parl.*, 2001, p. 85 ss.

(9) R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 193. A proposito dei motivi per cui le Regioni possono impugnare la legge statale, il nuovo art. 127 Cost. cambia un poco la formula prevista dall'art. 2 comma 1 l. cost. 1/1948 ma la sostanza resta la stessa; a meno di sostenere che ora aumenta lo spazio per le Regioni, dato che, a differenza dell'art. 2, comma 1 della l. cost. 1/1948 che si riferisce alla sola Costituzione, il nuovo art. 127 Cost. parla di leggi e atti aventi forza di legge che ledono la "sfera di competenza" regionale, la cui estensione, si deve presumere, può essere desunta anche da altri atti rispetto alla Costituzione (e segnatamente dallo statuto).

(10) E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, 130; A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del*

condo la quale le leggi regionali sono inidonee a incidere su situazioni soggettive e quindi sono difficilmente impugnabili in via incidentale ⁽¹¹⁾. Diversamente, non si spiegherebbe la clausola che attribuisce alla legge statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117 Cost., comma 2, lett. *m*) ⁽¹²⁾. Una clausola siffatta presuppone, evidentemente, la possibilità che nel nuovo contesto la legge regionale possa potenzialmente incidere sui diritti civili e sociali ⁽¹³⁾.

Con la riforma viene meno l'ipotesi del contrasto della legge regionale con gli interessi nazionali o con quello delle altre Regioni ⁽¹⁴⁾. Coerentemente salta l'ipotesi del ricorso per motivi di merito alle Camere fin qui, peraltro, mai promosso dal Governo.

3. La clausola di adeguamento per le Regioni speciali

Veniamo alla previsione dell'art. 10 l. cost. 3/2001. La clausola ivi contenuta opera un bilanciamento fra due esigenze contrapposte: da un lato, rimandare agli statuti speciali delle cinque Regioni che continuano a disporre “di forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, comma 1 Cost., dall'altro, adeguare rapidamente gli ordinamenti di queste Regioni ai contenuti della riforma del Titolo V ⁽¹⁵⁾. La clausola

Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale, in *Le Regioni*, 2001, p. 1339 ss.

(11) A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, nel sito web dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

(12) R. BIFULCO, *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 114.

(13) Sul tema cfr. T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it.

(14) Sull'interesse nazionale v. gli interventi nel Forum dei *Quaderni costituzionali* di A. BARBERA, V.E. BOCCI, R. TOSI, R. BIN. Vedi pure M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. 3 del 2001*, nel sito web dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

(15) Sulla clausola cfr. G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in *La Repubblica delle autonomie* cit., p. 47 ss.

trova il punto di equilibrio fra difesa della specialità e rapidità dell'adeguamento nell'immediata estensione di quei contenuti della riforma che comportano maggiore autonomia lasciando il resto, si deve intendere, alla successiva modifica degli statuti speciali. Il che delinea un percorso in due tappe: *a)* immediata efficacia delle disposizioni della legge costituzionale 3/2001 che comportano maggiore autonomia (e che siano immediatamente applicabili); *b)* differita efficacia (al momento della modifica degli statuti speciali) delle altre disposizioni.

Stabilendo che alle Regioni speciali la riforma si applica da subito solo per gli aspetti che comportano una maggiore autonomia, la clausola conserva in capo allo statuto speciale il potere di introdurre gli altri contenuti della legge costituzionale 3/2001. Anche se l'indicazione a non discostarsi da quei contenuti pare piuttosto evidente, nel senso che è quanto meno implicita nel rimando agli statuti regionali, in linea teorica si tratta di un vincolo non insuperabile, posto che gli statuti speciali sono modificati con un atto, la legge costituzionale, che ha la stessa forza della legge costituzionale 3/2001 la quale all'art. 10 prevede la clausola⁽¹⁶⁾. Si pone inoltre il problema se l'immediata estensione dei contenuti più favorevoli possa riguardare l'intero testo della legge costituzionale 3/2001. In questa direzione spinge il senso complessivo della riforma del Titolo V che attribuisce maggiori poteri alle Regioni, e quindi riconosce loro maggiore autonomia. Pure, un argomento contro l'estensione su tutta la linea è dato dall'esistenza stessa della clausola la quale invita a distinguere all'interno della legge costituzionale 3/2001 ciò che è immediatamente applicabile da ciò che non lo è. Inoltre, appli-

(16) Sui caratteri della legge costituzionale di revisione degli statuti, e in particolare sulla sua sottrazione al referendum di cui all'art. 138 Cost., cfr. R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli statuti speciali*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 348 ss.; T. GROPPI, *La modifica degli statuti delle Regioni speciali*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, p. 442 s.; P. PINNA, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2001, p. 113 ss.; S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica – XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1999, p. 201 s.; A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, *ivi*, p. 216.

cando subito l'intero testo della legge costituzionale 3/2001 si rischia di appiattare le Regioni speciali su quelle ordinarie, di annullare ogni margine di alterità, facendo del Titolo V il più significativo atto di riferimento anche per le Regioni speciali. In questa eventualità perderebbe di valore lo stesso riferimento dell'art. 116, comma 1 Cost. allo statuto speciale quale fonte dell'autonomia differenziata⁽¹⁷⁾ (altra questione è, naturalmente, se ha senso conservare la distinzione fra Regioni speciali e Regioni ordinarie, soprattutto ora che il comma 3 dell'art. 116 Cost. prevede che possono essere concesse anche alle Regioni ordinarie, limitatamente ad alcune materie, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia")⁽¹⁸⁾. Peraltro, non è escluso che questo rischio di appiattimento sia soltanto rimandato al momento della modifica degli statuti, il cui "verso" appare, come dicevo, precostituito nel senso di recepire i contenuti della riforma del Titolo V. In altre parole, la riserva allo statuto speciale rischia di essere travolta laddove prevalga la linea secondo cui l'intero nuovo Titolo V possa essere da subito esteso alle Regioni speciali: questo perché la riserva è contenuta in un atto – la legge costituzionale – che ha la stessa forza formale degli statuti speciali. Sulla carta ben altra efficacia avrebbe la riserva a fronte di innovazioni relative alle Regioni ordinarie contenute in atti aventi forza di legge ordinaria, e tuttavia l'esperienza insegna che la giurisprudenza costituzionale ha fin qui considerato sostanzialmente vincolate a quegli atti anche le Regioni speciali (ma non bisogna trascurare come i tratti di fondo del sistema siano sostanzialmente cambiati a seguito della modifica del Titolo V, il che potrebbe indurre la Corte a un diverso atteggiamento)⁽¹⁹⁾.

(17) Le procedure di revisione degli statuti speciali prevedono forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, e in particolare la possibilità di esprimere un parere sul progetto di modifica di iniziativa parlamentare o governativa (cfr. art. 63, comma 3, statuto Friuli Venezia Giulia; art. 103, comma 3, statuto Trentino Alto Adige; art. 50, comma 3, statuto Valle d'Aosta; art. 54, comma 2, statuto Sardegna; art. 41 *ter*, comma 3, statuto Sicilia).

(18) Sul punto cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 54 ss.

(19) Di passaggio, si può osservare che la necessità/opportunità di prevedere clausole

4. *Problemi relativi alla clausola*

Abbiamo visto che l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 ha lo scopo di permettere un rapido adeguamento delle Regioni speciali ai contenuti della riforma che comportano maggiore autonomia. La prima osservazione da fare al riguardo è che in qualche caso può essere difficile valutare se la singola disposizione comporti "forme di autonomia più ampie" (a meno che non ci si accontenti di una generica indicazione favorevole all'autonomia regionale ricavabile dalla riforma del Titolo V: ma in questo caso tornano valide le precedenti obiezioni alla immediata estensione di tutti i contenuti della riforma). Ciò conferma che clausole come questa, che sono per loro natura elastiche, danno luogo a incertezze interpretative e consentono applicazioni diverse a seconda delle Regioni.

In secondo luogo, si pone il problema se sia possibile sommare il vecchio (il già attribuito) con il nuovo (che verrebbe in via interpretativa attribuito a seguito dell'estensione alla Regione speciale della riforma del Titolo V), oppure se il nuovo si sostituisca in toto al vecchio (nel senso di determinare l'abrogazione tacita delle preesistenti disposizioni statutarie che disciplinano lo stesso argomento come, per esempio, le disposizioni statutarie relative al controllo sulle leggi regionali laddove si ritenga che il nuovo 127 Cost. sia immediatamente applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001). In linea di massima, salvo controindicazioni, direi che è possibile sommare laddove la conservazione del vecchio si fonda su una ragione "di livello costituzionale" (penso per esempio a disposizioni finalizzate alla tutela delle minoranze), o sia comunque posto da discipline speciali che sopravviverebbero alla sopravvenuta disciplina generale.

In terzo luogo, si deve presumere che l'applicazione delle di-

di questo tipo volte a tutelare la "separatezza" delle Regioni speciali esiste soltanto se l'atto ha forza ordinaria (tenuto quindi a rispettare la ripartizione presidiata dalla forza di legge costituzionale degli statuti speciali); non esiste se l'atto ha forza costituzionale, vale a dire pari a quella degli statuti speciali che tutelano la specialità delle cinque Regioni differenziate.

sposizioni che “prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” possa valere solo per alcune Regioni speciali: questa possibilità apre un'altra via di differenziazione interna al sistema delle Regioni speciali che si affianca a quella accennata ipotizzando il diverso adeguamento degli statuti⁽²⁰⁾. Si tratta peraltro di una via che potrebbe facilmente chiudersi al momento della modifica degli statuti, qualora prevalesse la linea di dettare contenuti uniformi per le varie Regioni speciali⁽²¹⁾.

La clausola consente dunque di estendere subito alle Regioni speciali gli aspetti della riforma che segnano una maggiore autonomia rispetto a quanto previsto dagli statuti. È forse utile chiedersi se il medesimo risultato poteva essere raggiunto anche per altra via. Una valida alternativa alla clausola sarebbe stato indicare dettagliatamente le disposizioni della legge costituzionale 3/2001 destinate a trovare subito applicazione. In quanto operazione tecnicamente più precisa, una simile indicazione avrebbe evitato tutti i problemi interpretativi cui dà luogo la clausola. Questa soluzione avrebbe avuto il solo difetto di comportare una minore autonomia delle Regioni che non avrebbero potuto decidere cosa “prendere subito” della riforma: ma ha forse ragione chi osserva come questa possibilità di scelta lasciata alle Regioni sia fonte di incertezza⁽²²⁾.

Non sarebbe stata invece un'alternativa praticabile affidarsi ai consueti criteri di risoluzione delle antinomie giuridiche senza prevedere alcuna clausola. Alludo naturalmente al principio dell'abrogazione tacita delle previsioni degli statuti incompatibili con il nuovo Titolo V parte II della Costituzione (stante il

(20) L'adeguamento degli statuti potrebbe anche segnare qualche diversità rispetto al modello della legge costituzionale 3/2001, per esempio potrebbe essere attenuata, o al contrario amplificata, la portata di qualche previsione della riforma del Titolo V.

(21) Cosa, peraltro, che non è accaduta con la legge 2/2001 che detta disposizioni diverse per le varie Regioni speciali (F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 942).

(22) F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, nel Forum dei Quaderni costituzionali.

rapporto fra fonti pariordinate che si succedono nel tempo) ⁽²³⁾. Nel caso che stiamo esaminando questa via non era percorribile perché il rapporto fra criterio cronologico e criterio di specialità comporta che la norma speciale previgente venga preferita alla disciplina generale successiva ⁽²⁴⁾. Ciò significa che sarebbe restata ferma la disciplina statutaria. Potremmo perciò dire che la clausola costituisce una “deroga” (in senso lato) all’operare del criterio della deroga che avrebbe comportato la non applicazione della riforma alle Regioni speciali per effetto del rapporto fra norma generale successiva e norma speciale precedente (eccezione alla prevalenza – eccezionale – della norma speciale su quella generale). Del resto, un’indicazione in senso contrario all’applicazione del criterio cronologico viene anche dall’esperienza applicativa della legge costituzionale 1/1999 che non si è imposta per questa via agli statuti speciali, ma è stato necessario approvare un’apposita legge costituzionale di modifica di tali statuti (la 2/2001).

5. *L’applicazione del nuovo art. 127 Cost. alle Regioni speciali*

Dati i problemi cui aveva dato luogo il vecchio art. 127 Cost. si registra un generale assenso all’abbandono di quel sistema di controllo sulle leggi regionali. Anche per quanto riguarda le Regioni speciali a prima vista non parrebbe dubbio che il nuovo sistema sia più conveniente, visto che assicura maggiori spazi di autonomia. Per stabilire se il nuovo sistema si applica anche alle Regioni speciali pare comunque opportuna una più ponderata valutazione che guardi alle diverse previsioni statutarie in merito al controllo sulle leggi regionali.

(23) Astrattamente, senza considerare quanto dico subito dopo nel testo, il criterio cronologico avrebbe offerto il vantaggio di un adeguamento altrettanto rapido per la parte della legge costituzionale 3/2001 che comportano maggiore autonomia (anche se dai confini incerti, come tutto ciò che attiene ai processi interpretativi: ma d’altronde la stessa clausola presuppone un’analoga operazione interpretativa), con in più il vantaggio di un pronto adeguamento anche alle altre parti, dato che non ci sarebbe stato bisogno di aspettare la modifica degli statuti.

(24) R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 308.

Si scopre così che la disciplina statutaria del controllo in Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta è sostanzialmente modellata sul vecchio 127 Cost. Per queste Regioni pare dunque da subito applicabile il sistema del nuovo 127 Cost. che, per le ragioni prima esposte, comporta una maggiore autonomia.

Più complicati appaiono i casi della Sicilia e del Trentino dove il controllo assume tratti peculiari e per certi aspetti il modello statutario potrebbe essere considerato più conveniente del nuovo sistema di controllo.

6. *Il caso siciliano*

Lo statuto siciliano prevede un controllo sulle leggi che si discosta non poco dal modello del vecchio art. 127 Cost. Manca infatti la fase del rinvio governativo ed è previsto un termine molto stretto entro il quale il Commissario può impugnare⁽²⁵⁾. C'è poi la possibilità riconosciuta al Presidente di promulgare la legge se entro 30 giorni dall'impugnazione non si è espressa la Corte costituzionale⁽²⁶⁾. Ciò comporta che il controllo di costi-

(25) "Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissariato dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti all'Alta Corte" (art. 28 statuto). Come è noto, la giurisdizione è passata alla Corte costituzionale (cfr. sentt. 38/1957).

(26) "1. L'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime. 2. Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione" (art. 29 statuto). La brevità dei termini caratterizza tutto il sistema di controllo disciplinato dallo statuto siciliano (per la tesi che sostiene "la decadenza del potere di controllo nei confronti di leggi siciliane frattanto promulgate ed entrate in vigore" cfr. V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 675). Altro elemento caratterizzante del sistema di controllo statutario è il ruolo del Commissario dello Stato cui viene attribuito il potere di impugnare anche le leggi statali (art. 30). Tuttavia, con sent. 545/1989 la Corte costituzionale ha ritenuto ormai inoperanti le disposizioni dello statuto siciliano che consentivano al Commissario di impugnare leggi statali (in *Le Regioni*, 1991, p. 41 ss. con nota di A. SAIITA, *Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*).

tuzionalità sia (potenzialmente) successivo alla promulgazione.

Su questa previsione dello statuto siciliano si è 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'art. 29 dello statuto) ⁽²⁷⁾. La promulgazione parziale rappresenta un'evidente stortura del sistema poiché consente al Presidente di svolgere una funzione paralegislativa consistente nel decidere quali norme possano essere immediatamente promulgate ⁽²⁸⁾. Attorno alla prassi della promulgazione parziale Corte e Assemblea regionale siciliana hanno condotto una vera e propria partita a scacchi ⁽²⁹⁾. Ha cominciato la Corte costituzionale adottando una giurisprudenza molto contestata che, in relazione alla parte della legge non promulgata, considera cessata la materia del contendere ⁽³⁰⁾. A sua volta l'Assemblea regionale siciliana ha effettuato una serie di mosse volte, da un lato, a superare la promulgazione parziale e a riappropriarsi della facoltà di decidere in merito a quali disposizioni debbano entrare in vigore, e, dall'altro, ad "aggirare" la giurisprudenza costituzionale relativa alla cessazione della materia del contendere così da spingere la Corte a pronunciarsi sul merito della questione relativa alle disposizioni non promulgate. L'ultima di queste mosse consiste

(27) G. SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, 1991, p. 83.

(28) S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 977.

(29) E. ROSSI, *Corte costituzionale e Regione Sicilia: una partita a scacchi verso la conclusione?*, in *Le Regioni.*, 1996, p. 960 ss. (nota a sent. 127/1996 della Corte costituzionale su cui cfr. anche C. SALAZAR, *Il trucco c'è ... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1104 ss. e F. DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi siciliane oltre la cessazione della materia del contendere*, ivi, 1952 ss.); ID., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, cit., p. 275 ss.

(30) Cfr. sent. 142/1981 in *Giur. cost.*, 1981, I, p. 1367 commentata da F. TERESI, *Un caso anomalo (e discutibile) di cessazione della materia del contendere in sede di sindacato di costituzionalità di leggi regionali siciliane*, in *Foro amm.*, 1982, I, p. 2020 ss. (cfr. anche la successiva sent. 13/1983 in *Le Regioni* 1983, p. 474 ss. con note di G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"* e di G. PALMIERI, C. TRAMONTANA, *Ancora in tema di promulgazione parziale di leggi regionali*).

nell'approvazione contemporanea di due leggi: mentre una è quella nella quale sono contenute le disposizioni impugnate dal Commissario, l'altra provvede ad "abrogare" tali disposizioni. In seguito l'Assemblea approva una terza delibera legislativa che riprende le disposizioni impugnate; tale delibera viene ovviamente impugnata dal Commissario cosicché la Corte può finalmente esprimersi sulla relativa questione di legittimità⁽³¹⁾.

A fronte di tanto barocchismo il sistema del nuovo art. 127 Cost. appare francamente preferibile⁽³²⁾. Il grande vantaggio del nuovo sistema è la linearità: senza mettere in campo sofisticati artifici procedurali come quello descritto, si superano di slancio le complicazioni legate alla pubblicazione parziale, alla doppia deliberazione dell'Assemblea regionale siciliana ecc. Certo si potrebbe replicare che una cosa è la previsione statutaria, un'altra la sua alterazione dovuta alla prassi: ma giunti a questo punto è davvero utopico pensare a un "ritorno allo statuto" che ci consenta di ragionare comparando disciplina statutaria (non alterata dalla prassi) e nuovo art. 127 Cost. Il confronto va per forza di cose fatto fra il sistema statutario così come vive nella realtà e il nuovo sistema di controllo previsto dalla riforma del Titolo V.

A parte questo, il fatto che in virtù del nuovo art. 127 Cost. il controllo diventi successivo per tutte le leggi, è da considerarsi come un aspetto che potenzia l'autonomia regionale, laddove il sistema statutario prevede un controllo successivo solo su quelle leggi che il Presidente ai sensi dell'art. 29 dello statuto decida di promulgare trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che gli sia pervenuta sentenza di annullamento. Il nuovo sistema resta preferibile anche guardando ai motivi del ricorso avverso le

(31) Cfr. sent. 205/1996 in *Giur. cost.*, 1996, p. 1816 ss. con nota di C. SALAZAR, *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impuginate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere... "mobile qual piuma al vento"?*, p. 1826 ss. (sulla pronuncia v. anche il commento di G. SCACCIA, *Promulgazione parziale e procedimento di controllo delle leggi siciliane: riflessioni in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 205 del 1996*, in *Giur. it.*, 1997, I, p. 193 ss.).

(32) Cfr. F. TERESI, *Considerazioni estemporanee*, cit.; *contra*, in considerazione della maggiore rapidità del meccanismo siciliano, v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALLERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, p. 500.

leggi statali. Da questo punto di vista non ci sono infatti sostanziali diversità: mentre il sistema statutario prevede che il giudizio sulle leggi statali sia condotto “rispetto allo statuto” (art. 25), il nuovo art. 127 Cost. parla di lesione della sfera di competenza (che è delineata soprattutto dallo statuto).

In definitiva, le accennate poste positive per l'autonomia regionale, sommate alla semplificazione del sistema di controllo, fanno propendere per l'immediata applicazione del nuovo art. 127 Cost. anche alla Regione Sicilia. Pare perciò piuttosto sorprendente l'atteggiamento assunto dall'Assemblea regionale siciliana che con un ordine del giorno approvato il 29 novembre 2001 ha invitato il Presidente ad attenersi al vecchio sistema rinviando l'adozione del nuovo al momento della modifica dello statuto. Di questa presa di posizione dell'Assemblea non convince il motivo addotto, vale a dire l'idea che il sistema statutario caratterizzi positivamente l'autonomia regionale⁽³³⁾. In tal modo non si considera infatti che, per le ragioni prima esposte, il nuovo 127 Cost. comporta un ben più significativo potenziamento dell'autonomia regionale. Viene il dubbio che il sistema statutario (così come alterato dalla prassi) consenta alle forze politiche locali di ottenere (discutibili) risultati che non sarebbero forse possibili con il nuovo 127 Cost., come per esempio far passare a mezzo della promulgazione parziale disposizioni che non avrebbero molto senso senza quelle impugnate, se non quello di assolvere ad una funzione clientelare⁽³⁴⁾.

Un ultimo punto relativo al caso siciliano merita un rapido accenno. Alludo alla possibilità di “sommare” la disciplina statutaria con il nuovo sistema al fine di aumentare gli spazi di autonomia della Regione Sicilia. La risposta negativa pare peraltro obbligata: la generalizzazione del controllo successivo cancella

(33) Nel documento si afferma che “un'immediata e non ponderata scomparsa” del sistema di controllo previsto dallo statuto “comporterebbe inevitabilmente un ulteriore appiattimento dell'Autonomia speciale della Regione siciliana, privandola di un elemento fortemente caratterizzante”.

(34) G. VERDE, *Il film, il ragioniere e l'autonomia*, in *La Repubblica*, ed. Palermo, 11 dicembre 2001. Sulle ragioni che spiegano l'alto numero di “leggine” adottate dall'Assemblea regionale siciliana cfr. G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Reg.*, 2001, 501.

la possibilità della promulgazione parziale, i due meccanismi non possono stare insieme, motivo per cui qualora prevalga l'ipotesi dell'immediata applicazione del nuovo art. 127 Cost. ai sensi della clausola prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, le disposizioni dello statuto relative al controllo vanno considerate abrogate. Potrebbe invece suscitare qualche perplessità la soppressione del Commissario dello Stato al quale lo statuto siciliano attribuisce un ruolo importante⁽³⁵⁾. Tuttavia, mi pare che questa disposizione sia superata in base alla clausola che, nel consentire l'applicazione del nuovo art. 127 Cost. nel quale non è prevista la figura del Commissario, comporta l'applicazione anche dell'art. 9, comma 2 della legge costituzionale 3/2001 che abroga l'art. 124 Cost. relativo alla figura del Commissario del Governo⁽³⁶⁾. La diversa ipotesi della sopravvivenza del Commissario, non tiene conto che tale figura aveva senso rispetto al controllo così come regolato dallo statuto, ma non lo ha più nel contesto del sistema di controllo disciplinato dal rinnovato art. 127 Cost.

7. Il caso trentino

Ancora diverso è il caso del Trentino-Alto Adige dove lo statuto prevede due distinti tipi di controllo sulle leggi regionali. Da un lato il controllo previsto dall'art. 55 dello statuto che è mutuato sul modello del vecchio art. 127 Cost.; dall'altro il controllo previsto dall'art. 97 dello statuto che può essere atti-

(35) Cfr. F. TERESI *Considerazioni estemporanee* cit., secondo cui il Commissario dovrebbe sopravvivere per la sola Sicilia perché è previsto dallo statuto.

(36) Un problema che si pone è come conciliare la soppressione dell'art. 124, disposta dalla legge costituzionale 3/2001, con il nuovo testo dell'art. 123, comma 2 Cost., di recente sostituito con legge costituzionale 1/1999, che allude alla figura del commissario del Governo. Per la tesi che si tratti di "un caso di *abrogazione implicita* tra norme costituzionali" cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del Commissario del Governo*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 181 (mentre A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V*, cit., parla di "equivoca operazione di 'bonifica' costituzionale"). Sui problemi che solleva l'ipotesi dell'abrogazione tacita della Costituzione cfr. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 17.

vato dal Governo “per violazione della Costituzione o del presente statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici”. I due tipi di controllo sono sostanzialmente diversi, in quanto il primo è preventivo e il secondo è successivo ⁽³⁷⁾.

Sulla base della clausola prevista dall’art. 10 della legge costituzionale 3/2001, il controllo *ex art.* 55 dello statuto dovrebbe essere subito sostituito dal controllo disciplinato dal nuovo art. 127 Cost. Le ragioni prima esposte che fanno preferire il nuovo sistema di controllo restano valide anche per il caso dell’art. 55 dello statuto trentino che sostanzialmente riprende le modalità di controllo previste dal vecchio art. 127 Cost. Sotto questo profilo il Trentino-Alto Adige non si differenzia dunque dalle altre Regioni speciali. Dovrebbe peraltro restare fermo il successivo art. 56 relativo all’ipotesi che “una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi”. In questo caso, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici. Se la richiesta non viene accolta, “ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione”. Come si vede, si tratta di una particolare ipotesi di controllo successivo che si giustifica alla luce del principio di tutela delle minoranze linguistiche e che per questo motivo, come dicevo prima, può “sommarsi” alla nuova disciplina senza essere da questa scalzata.

Il discorso si fa più complesso per quanto riguarda il controllo disciplinato dall’art. 97 dello statuto. A prima vista, si direbbe che questo tipo di controllo non dovrebbe essere travolto dalla riforma dell’art. 127 Cost. in quanto riguarda una diversa ipotesi. L’art. 97 dello statuto ha trovato svolgimento nel decreto

(37) E. REGGIO D’ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 267; V. ANGIOLINI, *Il giudizio in via principale si rinnova per una sola Regione?*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1791.

legislativo 266/1992 che dettaglia i termini di un controllo successivo sulle disposizioni legislative regionali e provinciali che non siano state adeguate ai sopravvenuti principi della legislazione statale ⁽³⁸⁾. Lo scopo di questo meccanismo di controllo è consentire alla Regione e alle Province autonome di adeguare la propria legislazione alle novità statali in un congruo lasso di tempo, passato il quale lo Stato può attivare il controllo. È un meccanismo che impedisce temporaneamente alle leggi statali (e in particolare alle loro disposizioni di dettaglio) di entrare nell'ordinamento locale. Proprio perché ha una sua precisa ragion d'essere, si direbbe che il controllo disciplinato dal decreto legislativo 266/1992 possa sommarsi al controllo strutturato sulla base del nuovo art. 127 Cost. In linea teorica le due ipotesi sono complementari ⁽³⁹⁾.

Tuttavia, questo ragionamento non tiene conto che la riforma del Titolo V cambia il contesto nel quale ha fin qui operato il meccanismo del decreto 266/1992. In particolare, risulta fortemente ridotto l'intervento della legge statale nei campi materiali affidati alla potestà legislativa regionale. Ciò significa che manca l'atto statale rispetto al quale adeguare l'ordinamento regionale, motivo per cui non c'è più bisogno del meccanismo del decreto 266/1992. Questo è vero soprattutto per le materie di competenza esclusiva delle Regioni per le quali la legge statale non ha possibilità di intervenire e quindi non c'è modo di applicare il meccanismo difensivo del decreto 266 ⁽⁴⁰⁾. Ma dovrebbe

(38) R. ROMBOLI, *Ricorso successivo avverso le leggi locali "non adeguate" in Trentino-Alto Adige e contenuto minimo della delibera governativa di impugnazione*, in *Le Regioni*, 1995, 605; T. GROPPI, *Il ricorso per "mancato adeguamento" della legislazione del Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano nelle prime pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1995, p. 264. Dubbi di legittimità costituzionale su questo sistema di controllo sono avanzati da E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 274 e da C. SALAZAR, *La "questione altoatesina" si chiude ... ma alcuni problemi restano aperti (considerazioni in margine al d.lgs. 266/92)*, in *Le Regioni*, 1993, p. 393 ss.; *contra* cfr. S. BARTOLE, *Postilla ad un commento sulla "chiusura della questione altoatesina"*, *ivi*, p. 411 ss.

(39) L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 336, secondo cui il sistema del d.lgs. 266/1992 integra le lacune del vecchio art. 127 Cost.

(40) R. BIN, *La speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol tra statuto*,

essere vero anche per le materie di competenza concorrente, se prevalesse l'interpretazione secondo cui, in conseguenza della riforma del Titolo V, lo Stato non può più accompagnare le disposizioni di principio con disposizioni di dettaglio destinate a trovare immediata applicazione⁽⁴¹⁾. Viceversa, se prevalesse l'interpretazione che, per preservare le esigenze di unità dell'ordinamento, lo Stato può ancora accompagnare i principi fondamentali della materia con disposizioni di dettaglio, il meccanismo del decreto 266 conserverebbe una sua residua ragion d'essere⁽⁴²⁾.

norme di attuazione e riforma costituzionale, relazione al convegno "Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol", Trento, 16 novembre 2001.

(41) Idem.

(42) Ibidem.