

Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge n. 131/2003

di Emanuele Rossi *
(21 giugno 2003)

1. La recentissima promulgazione della legge 5 giugno 2003 n. 131, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 132 del 10 giugno 2003 e contenente le "disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica" alla legge cost. n. 3/2001, offre una possibile (definitiva?) soluzione al problema del procedimento di controllo delle leggi siciliane.

Il problema, come probabilmente a tutti noto, riguarda l'alternativa tra la persistente applicabilità, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, delle disposizioni dello statuto siciliano relative alle modalità di impugnazione in via principale delle leggi di quella Regione, o -al contrario- la necessità di ritenere applicabile anche a quella Regione il procedimento di controllo come modificato dal novellato art. 127 Cost.

Decisiva per la soluzione di tale quesito è l'interpretazione da dare all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, secondo il quale, come noto, "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Le disposizioni statutarie siciliane che devono essere raffrontate con le nuove norme costituzionali, al fine di operare la valutazione imposta dall'art. 10, sono contenute negli articoli 28 e 29 statuto: esse stabiliscono che l'impugnazione della legge approvata dall'Assemblea regionale deve essere proposta dal Commissario dello Stato, che il termine per l'impugnazione è di cinque giorni dal ricevimento della delibera legislativa, e che il giudizio della Corte deve essere comunicato al Presidente regionale entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso. Trascorso tale termine, il Presidente della Regione deve (o può?) procedere alla promulgazione della legge ed all'immediata pubblicazione della stessa nella *Gazzetta ufficiale* della Regione. Il giudizio della Corte costituzionale sulle leggi siciliane può pertanto essere un giudizio di tipo *preventivo* qualora intervenga entro i trenta giorni dalla proposizione del ricorso o nel caso in cui il Presidente regionale non proceda alla promulgazione della legge; diventa *successivo* nell'ipotesi in cui sia intervenuta la promulgazione ad opera del Presidente. Lo statuto infine non precisa i motivi in base ai quali l'impugnazione può essere proposta: motivi che pertanto dovranno ritenersi relativi, come sin qui è avvenuto, a tutti i possibili vizi di costituzionalità.

In base al nuovo art. 127 Cost., invece, il giudizio è diventato da preventivo a successivo (l'impugnazione della legge regionale può essere deliberata dal Governo nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale della Regione); è stato confermato che l'unico vizio rilevabile è quello dell'eccedenza della legge regionale rispetto alle proprie competenze, mentre è stata eliminata la possibilità di ricorrere per vizi relativi al contrasto della legge regionale con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni.

Come può notarsi anche ad una prima lettura, e come è si è orientata la dottrina prevalente che nel frattempo è intervenuta sul punto, sembrerebbe che il procedimento "statale" sia maggiormente "autonomista" di quello statuario (tra gli altri, A. RUGGERI, G. DI COSIMO, E. LAMARQUE, E. ROSSI: ma nel senso che la facoltà di scelta tra controllo preventivo e successivo rimessa al Presidente regionale sia più favorevole alla Sicilia v. E. GIANFRANCESCO), salvo forse la legittimazione al ricorso riconosciuta al Commissario dello Stato anziché al Governo (sulla maggiore autonomia che garantirebbe il Commissario rispetto al Governo v. ad esempio F. TERESI, C. PADULA): e proprio in relazione a tale ultimo aspetto l'ordine del giorno approvato dall'Assemblea regionale siciliana subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma (seduta del 29 novembre 2001) invitò il Presidente regionale a continuare ad applicare l'articolo 28 dello statuto speciale, rilevando che il sistema siciliano di controllo delle leggi regionali è caratterizzato da un peculiare sistema di impugnativa diretta delle leggi regionali "affidato al Commissario dello Stato, *organo concepito con carattere di imparzialità a tutela della delimitazione costituzionale della sfera di competenza rispettivamente dello Stato e della Regione siciliana*" (corsivo aggiunto).

La soluzione del "caso" non è tuttavia così semplice, potendo essere diverse le conclusioni qualora si parta dalla scelta interpretativa che considera necessariamente unitario ciascuno dei due "modelli" di procedimento di controllo (art. 127 Cost. da una parte, art. 28 e 29 statuto siciliano dall'altra) o al contrario ritenendo possibile "spezzare" l'unitarietà dei modelli, ritenendo trasferibile soltanto in parte il modello nazionale (così ad esempio ritenendo sicuramente superato,

almeno a giudizio di chi scrive, il modello di controllo preventivo, ma potendosi mantenere la competenza del Commissario dello Stato anziché del Governo centrale sull'ipotetico e a mio avviso assai dubbio presupposto della maggior autonomia che da ciò conseguirebbe per la Regione Sicilia). In sostanza ciò potrebbe significare che il ricorso avverso le leggi regionali siciliane dovrebbe essere proposto dal Commissario dello Stato, ma nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione e limitatamente al vizio di eccedenza della legge rispetto alle competenze attribuite alla Regione (nell'interpretazione che di tale limite darà la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V).

2. A questi problemi dà ora risposta, come si diceva, la legge di attuazione della riforma del Titolo V, il cui art. 9, che attua -tra le altre- la disposizione di cui all'art. 127 Cost.- nel modificare l'art. 31 della legge n. 87/1953, stabilisce che "*ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana*, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione" (corsivo aggiunto).

La volontà evidente del legislatore sembra dunque nel senso di lasciare -in Sicilia- le cose come stanno, considerando, evidentemente, che il sistema statutario di controllo delle leggi risulti attualmente più favorevole all'autonomia di quello delineato per le regioni ordinarie, e che quindi non debba trovare applicazione su quest'aspetto l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Prima di considerare la correttezza di tale conclusione, occorre riflettere sull'ambito di espansione della disposizione: in altre parole, che cosa -almeno secondo il legislatore- deve "restare fermo"? L'espressione utilizzata ("*la particolare forma di controllo*") non aiuta granché: essa sembra volersi riferire al *procedimento* di controllo, ma occorre chiarire in questo caso se tutto il procedimento (dall'inizio alla fine) oppure no; se in tutti i passaggi e le attribuzioni o soltanto ad alcuni (quelli meno favorevoli all'autonomia). Inoltre, bisognerà (o bisognerebbe) chiarire se "*i motivi del ricorso*" nei confronti delle leggi siciliane rientrano nella "*forma di controllo*" oppure no, e se quindi restano fermi quelli (non) definiti dallo statuto o si applicano quelli (comunque più limitati) dell'art. 127 Cost. (eccesso di competenza). Tutti aspetti che al momento risultano problematici, e per la soluzione dei quali -stante l'evidente insufficienza della formulazione e la sostanziale impossibilità di utilizzare sul punto i lavori preparatori- mi pare che l'unico criterio da utilizzare sia di ... tornare al punto di partenza, ovvero di valutare la portata (conservativa) dell'art. 9 alla luce della norma costituzionale di cui esso articolo rappresenta attuazione (l'art. 10 l. cost. n. 3/2001), anche allo scopo di offrirne una lettura adeguata che ne impedisca la dichiarazione di incostituzionalità. Profili quindi che in questa sede non è possibile affrontare, ma che dovranno essere approfonditi specie in relazione alla valutazione di costituzionalità della disposizione, di cui subito si dirà.

3. Stesso discorso occorre fare anche per altri profili introdotti in questa materia dalla legge n. 131/2003, che pur ponendosi in modo un po' diverso rispetto agli ambiti sopra indicati, richiedono tuttavia una valutazione circa l'ambito di applicazione dell'espressione "ferma restando".

L'art. 9 richiamato, dopo la disposizione riportata (che sostituisce -come detto- il comma 2 dell'art. 31 della legge n. 87), contiene altre due disposizioni: la prima è strettamente collegata alla precedente (vi si prevede che la questione di costituzionalità possa essere sollevata dal Governo "anche su proposta della Conferenza Stato-città e autonomie locali"), e pertanto non può trovare applicazione nella Regione Sicilia (mancando il presupposto iniziale); mentre la seconda è identica a quella attualmente già contenuta nel quarto comma del richiamato art. 31. Fin qui, dunque, nessun dubbio.

Qualche dubbio sorge invece in relazione al quarto comma dell'art. 9, che va a modificare -sostituendolo- l'art. 35 della legge n. 87, prevedendo un termine per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso davanti alla Corte (novanta giorni dal deposito), e stabilendo la possibilità per la Corte stessa, entro venti giorni dal deposito, di sospendere la legge impugnata quando ritenga "che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini".

Quanto al primo profilo -e ragionando in base all'assunto indicato, e cioè che la valutazione dell'ambito di estensione del "ferma restando" debba essere compiuta mediante il criterio generale di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001- se esso viene comparato con la formulazione dell'art. 29 dello statuto (che fissa, come detto, in venti giorni dal ricevimento del ricorso il termine per la decisione, e non per la fissazione dell'udienza), non vi è dubbio che sia più favorevole la previsione siciliana: e tuttavia va ricordato che -al di là del valore effettivo di tali previsioni - mentre il termine statutario

blocca la possibilità di promulgare la legge, quello previsto dalla legge nazionale si riferisce a leggi già promulgate e forse già anche in vigore. Mantenere il regime statutario, in tale contesto, significa pertanto che il giudizio della Corte sulle leggi siciliane continuerà ad essere preventivo, salva la promulgazione del Presidente regionale decorso il termine stabilito per la decisione della Corte (con tutti i problemi ben noti legati alla responsabilità presidenziale e alla promulgazione parziale). Il che sembra contrastare in modo abbastanza evidente con quanto affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 377/2002, che ritenendo applicabile il nuovo procedimento di controllo ex art. 127 Cost. alla Regione Valle d'Aosta ha affermato che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale, (...) si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia".

Se poi il "fermo restando" si riferisce anche a questa parte della disposizione, ciò significa che alla Corte dovrebbe essere preclusa anche la possibilità di sospensione delle leggi siciliane (possibilità non prevista dallo statuto), ed anzi l'espressa attribuzione di tale potere nei riguardi di tutte le regioni (ma "ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi" siciliane) dovrebbe portare ad escludere la possibilità per la Corte di introdurla per analogia alla Sicilia, a meno di non passare (come subito si dirà) per una pronuncia di incostituzionalità *in parte qua* della legge n. 131/2003. L'eventuale immunità della Sicilia da tale potere della Corte costituzionale andrebbe valutata anche con riferimento a quanto contenuto nella Relazione illustrativa al d.d.l. che ha dato poi luogo alla legge n. 131/2003, nella quale si sostiene che l'introduzione del nuovo sistema di verifica delle leggi regionali impone la necessità di "disporre di uno strumento processuale per evitare eventuali gravi lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze": necessità che vale per tutti ma non per la Sicilia?

4. Quanto sinteticamente detto pone in evidenza il problema della coerenza dell'art. 9 considerato con i parametri costituzionali, ed in particolare con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001: disposizione che, è bene richiamarlo, viene "confermata" dall'art. 11 della legge n. 131/2003, in base al quale "per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001". Disposizione da un lato contraddittoria con quella dell'art. 9 (come si fanno a "tenere ferme" contemporaneamente due disposizioni se si verificasse la loro incompatibilità?), e dall'altro un po' strana e forse inutile con riguardo agli statuti speciali e alla disposizione costituzionale, non comprendendosi quale effetto diverso da questo avrebbe potuto produrre una legge ordinaria. Forse si tratta di un lapsus freudiano del legislatore ordinario, che di questi tempi ha bisogno di segnalare con una previsione espressa un principio che dovrebbe essere pacificamente ritenuto operante, e cioè che tutte le fonti primarie "fanno restare ferme" le fonti costituzionali (o perlomeno dovrebbero farlo...)? Ma al di là di ciò, il confronto tra l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 e l'art. 9 della legge di attuazione pone problemi di compatibilità che non mi pare siano risolvibili ritenendo la seconda disposizione rientrante nel margine di discrezionalità interpretativa lasciato al legislatore ordinario di attuazione. Per una serie di ragioni che in questa sede non è possibile ripercorrere ma che si trovano espresse nella dottrina sopra indicata, il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost.: se così è, se ne dovrebbe trarre la conseguenza di un'incostituzionalità dell'art. 9, almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Tale incostituzionalità dovrebbe essere rilevata dalla Corte costituzionale, cui non dovrebbe essere difficile -qualora lo volesse- sollevare davanti a sé la questione nel caso di un giudizio instaurato tramite ricorso promosso in via principale dal Commissario dello Stato secondo le modalità previste dallo statuto.

Sinceramente non saprei dire se questo auspicio potrà essere realizzato dalla Corte, contraddicendo una soluzione del legislatore che evidentemente risulta gradita alle istituzioni siciliane (per motivi che tuttavia risultano a chi scrive non immediatamente comprensibili): in caso contrario, non resta che confidare ed aspettare la riforma dello statuto siciliano, nella speranza che in quella sede si arrivi ad una soluzione soddisfacente ad un pasticcio normativo il cui esito è, al momento, del tutto insoddisfacente.

* p.s. di Diritto costituzionale alla Scuola superiore Sant'Anna, Pisa - e-mail: erossi@sssip.it