

## **Sull'organo competente ad impugnare le leggi siciliane dopo la l. cost. n. 3/2001**

di Carlo Padula\*  
(28 gennaio 2003)

L'applicazione del nuovo art. 127, co. 1, Cost. alle Regioni speciali, in virtù dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001, non ha giustamente sollevato dubbi quanto all'estensione del carattere successivo del ricorso. Più difficile, invece, appare la questione se l'organo competente ad impugnare le leggi siciliane sia il Commissario dello Stato o il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Governo (in dottrina sono emerse tutte le posizioni possibili: v. Teresi, Di Cosimo, Ruggeri, Lamarque, Rossi).

Tale questione presuppone che si possa "spezzettare" l'art. 127, applicando alla Sicilia solo la parte ampliativa dell'autonomia ed escludendo quella non ampliativa. In effetti, l'art. 10 l. cost. n. 3/2001 prevede l'estensione di "parti" delle "disposizioni" della medesima legge costituzionale, rendendo così chiaro che, nella fattispecie, non può operare l'abrogazione per disciplina dell'intera materia, ma solo quella implicita. L'art. 10, cioè, impone un confronto analitico fra le forme di autonomia previste dalle diverse norme contenute nelle disposizioni della l. cost. n. 3/2001 e le forme di autonomia già attribuite alle Regioni speciali. Naturalmente, nel sommare norme del Titolo V e norme statutarie occorre guardare anche alla logica complessiva della disciplina che ne risulta. Dunque, potrebbero essere considerate applicabili anche norme che non prevedono forme di autonomia più ampie, se logicamente collegate a norme "migliorative" e se, ovviamente, l'effetto complessivo è "migliorativo" per la Regione speciale.

Premesso che l'abrogazione dell'art. 124 Cost. non sembra poter incidere sul nostro problema, dato che lo Statuto speciale siciliano affida al Commissario poteri diversi da quelli previsti dall'art. 124, la tesi che qui si sostiene è che il Commissario dello Stato è ancora competente ad impugnare le leggi siciliane (però in via successiva).

Per affermare la competenza governativa occorre, naturalmente, dimostrare che essa costituisca una "forma di autonomia più ampia" per la Regione (a meno che non si voglia dare spazio ad una "voglia di omogeneità" dei meccanismi di impugnazione), e non manca appunto chi ritiene la competenza di un organo politico "un segno di maggior considerazione dell'autonomia regionale" (Lamarque).

A mio parere, nel valutare l'avvenuta abrogazione di una norma statutaria ad opera di una norma costituzionale in virtù dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, occorre ispirarsi al criterio del *favor specialitatis* (che si ricava dalla *ratio* dell'art. 116 Cost. e dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001), cioè pronunciarsi per l'abrogazione *solo se non si può ragionevolmente dubitare che la nuova norma del Titolo V preveda una forma di autonomia più ampia rispetto alla norma statutaria*. In altre parole, non si può "rischiare" di estendere alle Regioni speciali norme non certamente ampliative della loro autonomia, dichiarando abrogate norme che caratterizzavano la loro specialità. Ora, mi sembra difficile ritenere che non si possa ragionevolmente dubitare del fatto che la condizione di (relativa) libertà della Regione Sicilia si amplierebbe se le sue leggi fossero impugate dal Governo anziché dal Commissario dello Stato. Ciò non tanto per l'esperienza maturata nel vigore del vecchio art. 127, che è dipesa dall'esistenza del rinvio, dal carattere preventivo del successivo ricorso e dai tempi lunghi del giudizio (che vanificavano l'utilità delle leggi regionali, aventi spesso contenuto "provvedimentale"), che ponevano le Regioni in una posizione di debolezza in sede di rinvio. Quello che rende perplessi sull'ampliamento dell'autonomia che deriverebbe dalla competenza governativa è, invece, l'individuazione di questo presunto ampliamento. Certamente la competenza di un organo politico implica che, nella decisione sul ricorso, si finisca per compiere valutazioni non solo giuridiche. Queste valutazioni possono essere di tipo diverso: "politico-partitico" (il Governo potrebbe decidere di non impugnare una legge che ritiene incostituzionale perché è coerente con il suo indirizzo politico) o "di opportunità istituzionale" (il Governo potrebbe non impugnare una legge regionale che "anticipa" una legge di principio in corso di approvazione ad opera delle Camere). Ora, anche superando le perplessità sul fatto che la preferenza data alle ragioni politiche rispetto alla legalità costituzionale costituisca una forma di autonomia più ampia per la Regione (si pensi che l'entrata in vigore di una legge regionale incostituzionale - dovuta alla mera opportunità politica - costituirebbe un possibile danno per la Regione, se non altro sotto il profilo della certezza del diritto), l'elemento decisivo è che il Governo *non dovrebbe* ispirarsi a criteri di opportunità politica in sede di impugnazione: e non si può certo estendere alla Regione Sicilia la norma sulla competenza governativa in virtù di una (presunta) maggior autonomia (consistente nella possibile mancata impugnazione di alcune leggi) che deriverebbe dalla violazione, da parte del Governo, dei propri doveri istituzionali.

Quanto alle valutazioni del secondo tipo, a fondamento della tesi qui avversata si potrebbe invocare quella giurisprudenza costituzionale che ha sostenuto l'inderogabilità della competenza del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 127 Cost. richiamando - oltre all'elemento "formale" della tassatività delle competenze costituzionali - la "esigenza non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto... ed alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale" (sent. n. 54/90): la Corte, cioè, sembra presupporre una maggiore idoneità del Consiglio dei ministri a valutare l'inopportunità "costituzionale" dell'eventuale annullamento della legge.

Ora, le valutazioni di opportunità "costituzionale" possono anche ritenersi consentite al Governo ma, da un lato, dovrebbe trattarsi di casi limitatissimi, dato che la rinuncia a far valere l'incostituzionalità delle leggi regionali tocca principi fondamentali, quali quello della certezza del diritto (come già visto) e quello dell'inderogabilità delle competenze costituzionali, dall'altro le stesse valutazioni devono ritenersi consentite anche al Commissario dello Stato, non vedendosi perché ad un organo che ha il potere di proporre lo scioglimento dell'Assemblea regionale e quello di impugnare le leggi regionali (e che, dunque, svolge funzioni di grande rilievo costituzionale) dovrebbe essere precluso di valutare l'opportunità "costituzionale" dell'impugnazione. Non pare, cioè, che il ruolo del Governo sia tale da riservare ad esso valutazioni di questo tipo, anche tenendo conto del fatto che l'art. 28 dello Statuto parla di "possibilità" di impugnazione, così come l'art. 127 Cost.

Del resto, la natura dell'atto oggetto del giudizio e, dunque, il fatto che la sentenza possa produrre gravi effetti di natura costituzionale sono stati tenuti in considerazione nel momento in cui si è istituito un organo "politicamente sensibile" come la Corte costituzionale; altrimenti bisognerebbe dubitare anche dell'opportunità del potere dei giudici di sollevare la questione di costituzionalità in via incidentale.

Dunque, se la competenza del Commissario dello Stato non esclude la possibilità di valutare l'opportunità *costituzionale* del ricorso ed invece rende meno probabili valutazioni politico-partitiche che non dovrebbero essere compiute (e che, come visto, costituiscono un potenziale danno per la comunità regionale), pare difficile ritenere che la sostituzione della competenza governativa a quella commissariale aumenterebbe l'autonomia della Regione Sicilia.

Anzi, è stato osservato che "il Commissario è istituzionalmente portato a conoscere in modo più specifico le ragioni ed i confini della specialità rispetto a quanto possa fare il Governo centrale, e... quindi un controllo ad esso affidato... potrebbe rappresentare un'istanza di tutela maggiore dell'autonomia siciliana rispetto a quella delle altre regioni" (Rossi).

Sulla medesima linea, si può ricordare che la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 38 del 1957, per motivare la permanenza della competenza del Commissario nonostante il venir meno delle funzioni dell'Alta Corte, affermò che "l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità... e i termini più brevi... bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana". Nel 1957, dunque, la competenza di un organo burocratico (e nient'affatto "imparziale", visti i suoi rapporti con il Governo) al posto di quello politico fu ritenuta una delle componenti della speciale autonomia siciliana.

Tenuto conto di tutto ciò e del criterio sopra enunciato (secondo il quale si possono ritenere abrogate norme degli statuti speciali *ex art. 10 solo se non si può ragionevolmente dubitare che la nuova norma del Titolo V preveda una forma di autonomia più ampia rispetto alla norma statutaria*), occorre concludere che la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi siciliane dovrebbe sopravvivere alla l. cost. n. 3 del 2001.

\*Ricercatore in diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova