

LA INASPETTATA CRISTALLIZZAZIONE DEL SISTEMA DI SINDACATO COSTITUZIONALE DELLE LEGGI SICILIANE PREVISTA DALLO STATUTO SPECIALE IN UNA DISCUTIBILE SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

(NOTA A CORTE COST. SENT. N. 314 DEL 2003)

di Francesco Teresi*

1 Della recente sentenza n. 314 del 2003, che qui si commenta, va certamente apprezzato il suo sottile virtuosismo nell'argomentare il mantenimento del sistema di sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale e dei principi fondamentali di riforme economico-sociali quali limiti alla potestà legislativa regionale, sostenuto alla stregua dell'art. 10 della I. cost. n. 3 del 2001.

Sull'art. 10 da tempo vado sostenendo la sua palese incostituzionalità alla stregua dell'art. 138 Cost., suffragata soprattutto dal fatto che esso permette un'adeguamento "a piacimento" (delle Regioni interessate), eventuale e informale di statuti speciali, aventi il rango di leggi costituzionali, alle disposizioni della I. cost. n. 3, "per le parti in cui prevedono *forme di autonomia più ampie* rispetto a quelle già attribuite" (il corsivo è nostro).

In ogni caso si tratta di una disposizione, che, per la sua estrema elasticità, si presta ad applicazioni le più eterogenee e discutibili, come sta a dimostrare la sentenza che si annota sia per quanto riguarda il controllo delle leggi siciliane e sia relativamente al limite delle riforme economico-sociali.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, non mi pare che sia da considerare una "forma di autonomia più ampia" la conservazione del limite in parola, soppresso per le altre Regioni dalla novella costituzionale citata, se non piuttosto e addirittura una "forma" di retrocessione delle autonomie speciali al rango di regioni meno che ordinarie.

Ma sul punto basta questa annotazione.

Piuttosto mi preme ritornare sul sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e sulle argomentazioni che la Corte utilizza per conservare le disposizioni dettate al riguardo dallo Statuto speciale.

2. Larga parte della sentenza è dedicata all'esame di tale problema, attraverso una disamina alquanto articolata, che parte proprio dall'interpretazione dell'art. 10, considerato come disposto "che impone l'applicazione delle disposizioni della stessa legge costituzionale, tra cui...il nuovo art. 127, anche alle Regioni a statuto speciale (oltre che alle Province autonome di Trento e di Bolzano) "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", facendo rientrare tra le "forme di autonomia, "anche le modalità in cui si estrinsecano i controlli che lo Stato svolge sull'esercizio della potestà legislativa regionale e le forme di proposizione del giudizio costituzionale".

Concordo su questa ultima asserzione, mentre mi sembra una "voce dal sen fuggita" l'affermazione secondo cui l'art. 10 "imponga" l'applicazione delle sue disposizioni alle Regioni speciali, risultando evidente come esso rimetta alla discrezionalità di quelle regioni l'adeguamento "informale" dei propri statuti alla novella costituzionale e alla altrettanto discrezionale, ma definitiva e assorbente, valutazione della Corte la scelta se le "innovazioni" introdotte a beneficio delle Regioni ordinarie siano o meno "introducibili" in quelle speciali.

E a dimostrazione di questo ultimo assunto sta proprio la sentenza che si annota, che mentre propende per un "adeguamento" obbligatorio, così come ritenuto "a partire dalle ordinanze n. 65 e n. 377 e dalle sentenze n. 408 e n. 533 del 2002" relativamente alla estensione del controllo di cui all'art. 127 alle "altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)" (punto 3 del considerato in diritto), ne esclude l'estensione alla Sicilia, con argomentazioni, come si vedrà, sottili certamente, come si è già rilevato, ma sostanzialmente elusive del reale problema se la scelta del mantenimento del controllo previsto dallo Statuto siciliano per le leggi regionali sia già una forma più ampia di autonomia rispetto a quella prevista oggi per le regioni ordinarie .

La Corte preferisce, invece, ...arrampicarsi sugli specchi, attraverso uno "slalom", che partendo dal disposto dell'art. 10 via via si avventura alla ricerca di un criterio che tende a "salvare", almeno per il momento, il vecchio sistema

sindacatorio delle leggi siciliane.

Quanto all'art. 10, la Corte intravede in esso una disposizione che "configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione", rapporto che la Corte qualifica come "rapporto di preferenza", "nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie". E su ciò *nulla quaestio*, essendo di palmare evidenza come quest'aspetto costituisca la *ratio* della disposizione costituzionale *de qua*.

Ma la Corte continua, considerando come "condizione... dell'operatività di tale rapporto tra fonti" che "il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, *secondo una scala omogenea di grandezza*" (il corsivo è nostro).

Ecco il criterio: l'omogeneità delle disposizioni da comparare.

Tale condizione si è verificata e quindi, secondo la Corte, "la comparazione è risultata possibile...nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali previste da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione", ritenuto questo ultimo "rispondente ad una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali" in modo analogo alla disposizione di cui al previgente art. 127 Cost.

E qui la Corte si dilunga sulla confrontabilità dei due procedimenti (preventivo e successivo), "sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale", "stante l'ingerenza che l'uno (*quello preventivo*) consentiva al Governo di esercitare, nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude", configurandosi quest'ultimo come "totalmente esterno" a quel procedimento, che ormai "si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo", le quali ora "possono tradursi esclusivamente... in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza", di fronte alla Corte costituzionale".

Non confrontabile, invece, con il nuovo art. 127 Cost. è, a giudizio della Corte, il sistema di controllo delle leggi siciliane così come previsto dallo Statuto speciale del 1946: il caso della Regione siciliana è un caso "a parte".

E a questo punto, a dimostrazione della "eccentricità" del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane, si richiamano le disposizioni statutarie di cui agli artt. 28 e 29, rilevandosi la singolarità di esse relativamente al procedimento di impugnazione di quelle leggi "rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001", e mettendo in evidenza il suo carattere preventivo, in quanto anteriore alla promulgazione e pubblicazione, "pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto, nonché l'assenza del rinvio alla Assemblea legislativa, il suo "svolgersi in termini particolarmente brevi" e il fatto di essere promosso "da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato" (così il punto 3.2. del considerato in diritto).

Ma tutto questo, come riconosce la stessa Corte, è durato lo "spazio di un mattino", in quanto fortemente ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, oltre a procedere, in nome del principio della unicità della giurisdizione costituzionale, all'assorbimento nelle proprie competenze di quelle già assegnate dallo Statuto all'Alta Corte, ha considerato meramente ordinatorio il termine di venti giorni fissato per la decisione della Corte dall'art. 29 dello Statuto e ha declassato in facoltà della Regione il potere presidenziale di promulgazione e pubblicazione della legge impugnata pur previsto dallo stesso art. 29 esercitabile "decorsi trenta giorni dall'impugnazione "senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte della *Corte costituzionale* sentenza di annullamento".

La conseguenza di tale declassamento, come è noto e come ricorda la Corte nella sentenza annotata, ha portato da un lato ad addossare sugli organi della Regione eventuali responsabilità (non solo politiche) discendenti da successive decisioni della Corte dichiaranti la illegittimità costituzionale della legge impugnata e dall'altro alla prassi della "promulgazione e pubblicazione parziali" della stessa legge, depurata, però, dalle disposizioni legislative impuginate con l'espressa indicazione in calce alle stesse della pendenza nei loro confronti del giudizio di costituzionalità; e ciò, come sottolinea la Corte, nel duplice intento "di non impedire alla delibera legislativa di entrare in vigore come legge, almeno

per le parti indenni da censure e, al contempo, di evitare le responsabilità anche giuridiche che sarebbero potute derivare a carico degli organi politici e amministrativi regionali, che avessero posto in esecuzione una legge nella parte censurata e poi dichiarata incostituzionale".

Ma come ricorda la Corte, tale prassi, ritenuta giustamente "anomala", suscitò la reazione della stessa Corte: essa "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, ha considerato che 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".

Questa è la ricostruzione dell'intera vicenda del sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane e dei suoi sviluppi operata dalla Corte, laddove è facile rilevare come del sistema originario previsto dallo Statuto ben poco è rimasto se non il procedimento speciale - anch'esso, come si è visto, profondamente rivisitato *in peius* - giustificato, a dire della Corte, dalle "particolari forme e condizioni di autonomia" riconosciute alla Sicilia, che, sempre secondo la Corte, giustificerebbero anche la previsione di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità, quale è il Commissario dello Stato.

Ma come è noto lo stesso Commissario dello Stato, considerato, nonostante la sua nomina governativa, come organo *super partes*, imparziale, ha pure subito la scure della Corte costituzionale relativamente al potere di impugnativa "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto" allo Statuto speciale "ed ai fini dell'efficacia dei medesimi entro la Regione" (art. 25 Statuto).

La caducazione di tale potere veniva rinvenuto nel principio di unità della giurisdizione costituzionale "stante il nesso indissolubile" evidenziato dagli artt. 27 e 30 st. "tra tale potere e lo speciale sistema di giustizia costituzionale incentrato sulle competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana".

E in quella sede proprio la figura del Commissario dello Stato veniva ridimensionata rispetto a quella originaria, quando "nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano... in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del 'patto di autonomia' tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale", mentre una tale configurazione non trova più giustificazione "nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari".

Emanuele Rossi da tali affermazioni ha tratto la conseguenza di riconsiderare il ruolo del Commissario dello Stato, da "organo imparziale in difesa degli interessi costituzionali connessi con il regime autonomistico" e *super partes* rispetto allo Stato e alla Regione, ad organo assimilabile "al modello di commissario del governo previsto per le altre regioni".

Osservazione questa ultima corroborata dalla esperienza, se è vero come è vero che il Commissario si è gradualmente "deformato" "in organo sempre più dipendente dal Governo dello Stato", ponendosi, "al pari degli altri rappresentanti del Governo nei capoluoghi regionali, quale mera *longa manus* del Governo".

Se così è, ha ragione Emanuele Rossi nel ritenere "maggiormente idonea a garantire la stessa autonomia della Regione" la valutazione effettuata dal Governo, e non quella del Commissario dello Stato, circa la sollevazione del ricorso nei confronti delle leggi regionali, avendo la delibera di tale organo il "valore di scelta di politica istituzionale". Il che è bene espresso dalla Corte quando ha richiesto che "i termini del ricorso (statale) siano tutti espressi e contenuti, sebbene sinteticamente, nella delibera del Consiglio dei ministri" con l'obiettivo di salvaguardare "un'esigenza non di natura formale ma di sostanza, connessa all'importanza dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale".

Ora da quanto si è detto è ancora possibile considerare il sistema di impugnazione delle delibere legislative siciliane come una "peculiarità" dell'autonomia regionale speciale, non confrontabile con il nuovo art. 127 Cost.?

Tale sistema sarebbe veramente un caso "a parte" qualora avesse funzionato e funzionasse secondo gli originari

disposti statutarî, con la sola epurazione dell'Alta Corte in evidente contrapposizione alla Corte costituzionale in nome del principio della unitarietà della giurisdizione costituzionale proprio di un ordinamento unitario anche se policentrico.

Ma la realtà è stata ed è un'altra, come è del resto ben presente alla Corte costituzionale: è un sistema che è stato stravolto dalle fondamenta soprattutto a seguito di interventi demolitori della Corte e la cui conservazione non può giustificarsi alla luce di un criterio, meramente formale e formalistico, che vuole che la comparazione tra le fonti statutarie e l'art. 127 Cost. avvenga "secondo una scala omogenea di grandezze".

Le fonti statutarie sono state "riscritte" in termini, a nostro avviso, restrittivi, anziché ampliativi, dell'autonomia siciliana e quindi il criterio di comparazione non può che essere quello della maggiore o minore autonomia che l'applicazione dell'art. 127 apporta alla Regione siciliana in raffronto al sistema previsto dallo Statuto speciale.

La risposta a nostro avviso è scontata ed è per l'estensione anche alla Sicilia del novellato art. 127 Cost., anche se integrato, se si vuole e come pare lo voglia la Regione almeno a quanto si deduce da alcuni progetti di legge di revisione statutaria attualmente in cantiere, con la conservazione del Commissario dello Stato, quale organo "speciale" preposto alla impugnazione delle leggi regionali siciliane.

3. Ma ciò nonostante la Corte ha deciso in termini esattamente opposti, richiamando a sostegno del suo assunto l'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (contenente "disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"), il quale al suo secondo comma, nel dare attuazione - tra le altre - alla disposizione di cui all'art. 127 Cost., fa salva ("ferma restando") "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana".

Si è discusso sull'ambito di espansione della disposizione suddetta, se riferibile a tutto il procedimento di controllo oppure no e se a tutti i passaggi di questo oppure no e soprattutto della coerenza di tale disposto con i parametri costituzionali e in particolare con l'art. 10 della l. cost. n. 3, di cui esso rappresenta attuazione.

Tutto ciò in rapporto all'assunto, affermato dalla Corte in più occasioni, secondo cui "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", e pervenendosi alla conclusione che "il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost." e che di conseguenza l'art. 9 della legge n. 131 è incostituzionale, "almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001".

Ma tutto questo ormai rimane una mera prospettazione dottrinarîa.

La Corte con la sentenza in epigrafe non solo ha fatto salvo il sistema sindacatorio delle leggi siciliane previsto dallo Statuto, ma ha anche implicitamente assolto - si spera per il momento - da possibili vizi di incostituzionalità l'art. 9 della legge n. 131 una volta che lo ha richiamato a conforto della sua decisione.

* P.o. di diritto costituzionale nell'Università di Palermo

TERESI, *Sul controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane: prime osservazioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, 886 s. e in *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, relazione tenuta al Convegno su "Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo", Messina 18-19 ottobre 2002, i cui atti sono in corso di pubblicazione e destinata agli Studi in memoria di Franco Ledda.

Le ordinanze nn. 65 e 377 del 2002, sono in *Giur. cost.*, 2002, 678 ss. e 2814 ss. e le sentenze n. 408 e 533 sono *ivi*, 2957 e 4370.

Come è noto una autorevole dottrina (V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 654) aveva ritenuto che il termine di cui all'art. 29 st. fosse perentorio e che di conseguenza avesse il significato di silenzio-assenso la mancata decisione della Corte nei termini stabiliti, con inibizione alla stessa di decidere successivamente su ricorso del Commissario dello Stato. A tale conclusione era stata fatta propria dal parere *pro veritate* alla Presidenza della Regione siciliana da C.AUSIELLO ORLANDO, A. DEDIN, N. GAETA, G. GUARINO, P. VIRGA, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi siciliane in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Riv. amm.*, 1961, 305 ss. Tesi non accolta dalla Corte in sue numerose sentenze a partire

dalla sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, 463 ss., seguita dalle sentt. nn. 9 del 1958, *ivi*, 1958, 68 ss e 31 del 1961, *ivi*, 1961, 581 ss., con nota di V.CRISAFULLI, *Ancora in tema di controllo preventivo sulle leggi regionali siciliane*

Stante che, secondo la Corte (sent. n. 31 del 1961, *cit.*), "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".

Sul Commissario dello Stato v. per tutti P. VIRGA, *Commissario del governo*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 856 e R. ZACCARIA, *Il commissario di governo*, in *Regioni ed organizzazione amministrativa*, Firenze, 1971, 75. .

Corte cost. sent. n. 38 del 1957, in *Giur. cost.* 1957, 463.

Corte cost. sent. n. 545 del 1989, in *Giur. cost.*, 1989, I, 2511.

Corte cost. sent. n. 545 del 1989, *cit.*, punto 2 del considerato in diritto.

E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, a cura di R. Romboli, Torino, 1980, 183.

Così P.VIRGA, *Commissario del governo*, *cit.*, 856

In questo senso noi stessi nella voce *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 410, nonché: G. VERMIGLIO, *Commissario di Governo nella Regione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, VII, 1 ss.; A.CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1988, 430 ss.

E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'art. 127 della Costituzione*, Relazione al Seminario di studi su "La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione", i cui atti sono in corso di stampa.

Così G.CARDACI, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano: la recente evoluzione della problematica nelle norme emanate nel 1975 e negli schemi in itinere*, Quaderni dell'ARS n. 18, Pel ermo, 1983, 147.

In questo senso e per ulteriori riferimenti v. il nostro *Aspetti più rilevanti dello stato di vigenza della "specialità" dell'autonomia regionale siciliana*, in *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, a cura di G.Mor, Udine, 1988, 134.

Così A.RUGGERI e A.SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 326. Nel senso che tale organo, per la sua natura garantistica, sia sottratto in quanto tale "alla pedissequa osservanza dell'indirizzo politico contingente", G.SILVESTRI, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, 1991, 88.

E.ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana*, *cit.* Nello stesso senso E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Quad. cost.*, 2002, 98.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale è costante. V. sent. n. 33 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962, 257 ss. Al riguardo v. L. D'ANDREA e C. SALAZAR, *Ricorsi governativi avverso leggi regionali e provinciali e decreti-legge privi di effetti normativi*, in *Foro it.*, 1994, I, 2957 ss.

Così Corte cost. ordd. nn. 66 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, 681 ss. (relativamente al Friuli-Venezia Giulia) e 377 del 2002, *ivi.*, 2002, 2814 (relativamente alla Valle d'Aosta), e sent. n. 408 del 2002, *ivi.*, 2957 ss. (relativamente al Trentino-Alto Adige).