

STATUTI SPECIALI E L. COST. N. 3/2001: IL «CASO» DELL'ART. 127, C. 1°, COST.

di *Carlo Padula*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'abrogazione implicita «tipizzata» prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3/2001. – 3. L'impugnazione delle leggi siciliane. – 3.1. Il quadro del problema. – 3.2. La prassi successiva alla l. cost. n. 3/2001. – 3.3. Carattere successivo del ricorso statale contro le leggi siciliane. – 3.4. La permanenza della competenza del Commissario dello Stato: il *favor specialitatis*. – 3.5. La questione del termine e dei motivi. – 3.6. L'art. 9 della l. n. 131/2003 (c.d. «La Loggia»). – 4. L'impugnazione delle leggi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome.

1. *Considerazioni introduttive*

Scopo di questo scritto è definire i rapporti fra statuti speciali e art. 127, c. 1°, Cost., cioè individuare i limiti entro i quali l'art. 127, c. 1° (come modificato dall'art. 8, l. cost. n. 3/2001), si applica alle Regioni speciali, in virtù dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 («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»).

L'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 pone, principalmente, due problemi: il primo consiste nel definire il concetto di «forme di autonomia più ampie», il secondo consiste nel capire cosa si intenda per «parti» della legge costituzionale applicabili alle Regioni speciali¹. Oggetto del presente lavoro non è

¹ Sui vari problemi posti dal regime transitorio configurato dall'art. 10 v. E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'articolo 127 Cost.*, relazione tenuta a Palermo il 15 aprile 2002, nell'ambito del Seminario su *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, p. 1 ss. del dattiloscritto; E. ROSSI, *Il procedimento*

l'art. 10, l. cost. n. 3/2001 in generale, per cui questi problemi saranno affrontati con riferimento specifico all'art. 127 Cost.; il primo più avanti, in relazione alla questione dell'organo competente all'impugnazione, mentre pare opportuno svolgere subito qualche considerazione sul secondo di essi.

2. *L'abrogazione implicita «tipizzata» prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3/2001*

La questione è se la disposizione della l. cost. n. 3/2001 *complessivamente* più favorevole per le Regioni speciali debba essere applicata *in toto* ad esse (e dunque, eventualmente, anche là dove prevede qualcosa di meno favorevole) o se essa possa essere «spezzettata», applicandosi alle Regioni speciali solo le parti ampliative dell'autonomia ed escludendosi quelle non ampliative². In concreto: si potrebbe applicare l'art. 127, c. 1°, Cost. alla Sicilia là dove prevede il carattere successivo del ricorso statale ma lasciare al Commissario dello Stato la competenza ad impugnare le leggi siciliane? Si potrebbe applicare l'art. 127, c. 2°, alla Sicilia là dove innalza da 30 a 60 giorni il termine per il ricorso ma continuare ad applicare gli artt. 25 e 30 dello Statuto là dove dichiarano impugnabili anche i regolamenti statali (oltre alle leggi)?

È chiaro che la risposta a queste domande dipende proprio dal tipo di rapporto che si ritiene sussistere fra art. 127 e statuti speciali. Si è notato, in dottrina, che l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 «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

di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la l. cost. n. 3/2001, in *Le Regioni*, 2003, p. 298 ss.; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 362 ss.; 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 della rivista Quaderni costituzionali* (www2.unife.it/forumcostituzionale/index/html). G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 83, dubita della «legittimità formale» dell'art. 10 «dal momento che l'inserzione delle nuove norme negli statuti speciali è avvenuta seguendo procedure diverse da quelle previste negli Statuti stessi»: ma non è chiaro perché una legge costituzionale precedente dovrebbe prevalere su una legge costituzionale successiva. Sul futuro «adeguamento» degli statuti speciali v. A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, p. 357 ss.

² La questione è affrontata, in termini e con ampiezza diversi, da G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., pp. 362 e 368 ss., e da E. ROSSI, *Il controllo*, cit., pp. 5 ss. e 17 ss.

norma generale successiva e norma speciale precedente»³. «Derogato» il criterio di specialità, torna ad operare il criterio cronologico, cioè l'abrogazione. Il punto è che l'art. 10, l. cost. n. 3/2001 *disciplina* l'effetto abrogativo in questione, indicando sia l'elemento abrogante sia il presupposto dell'abrogazione⁴. L'art. 10, infatti, prevede che essa sia operata da «parti» delle «disposizioni» della medesima legge costituzionale. Facendo riferimento a «parti» delle «disposizioni» (e non a parti della legge), l'art. 10 rende chiaro che, nella fattispecie, non può operare l'abrogazione per disciplina dell'intera materia. Si potrebbe infatti sostenere, in astratto, che non sia possibile applicare parte dell'art. 127 e parte delle norme statutarie previgenti per la ragione che l'art. 127, regolando l'intera «materia» del giudizio in via principale, abroga l'intera disciplina statutaria vigente nella medesima «materia». Ma l'art. 10 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. Esso, dunque, implica che le nuove norme del Titolo V possano operare solo un'abrogazione *implicita* delle norme degli statuti speciali, e provvede anche a definire il tipo di incompatibilità richiesta (che consiste nel prevedere «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite») ⁵.

Dunque, pare possibile «frazionare» l'art. 127 ed applicarlo alle Regioni speciali solo là dove amplia la loro autonomia. L'operazione, naturalmente, richiede attenzione. Infatti, è chiaro che non si potrebbero separare meccanicamente le parti dell'art. 127 «migliorative» della situazione delle Regioni speciali dalle altre parti, ma occorre guardare anche alla logica complessiva della disciplina che ne risulta⁶. L'art. 10, l. cost. n. 3/2001, dunque, da un

³ Così G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 364.

⁴ Per questo nel titolo del paragrafo si è parlato di «abrogazione implicita tipizzata».

⁵ E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 129, ritiene che l'art. 127 abroghi «per intera nuova regolazione della materia» l'art. 2 l. cost. n. 1/1948: se così fosse, non ci sarebbe più la necessità costituzionale della delibera giuntale a fondamento del ricorso della Regione e ci sarebbe spazio per una disciplina statutaria sul punto (come ipotizza G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 357 ss., che però preferisce ritenere ancora applicabile la norma che richiede la delibera giuntale «a causa della cospicua giurisprudenza costituzionale che ha affermato la necessità della previa delibera del Consiglio dei Ministri in caso di ricorso statale»: ma la giurisprudenza costituzionale era *conseguenza* dell'art. 127 Cost., che parlava di «Governo», dell'art. 31, c. 2°, l. n. 87/1953 e dell'art. 2, c. 3°, lett. d), l. n. 400/1988, per cui non pare che essa possa essere invocata come *causa* della permanenza della norma che prevede la competenza della Giunta in ordine alla decisione di ricorrere).

⁶ In questo si concorda con E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 6, là dove afferma che, per individuare l'«unità minima» da applicare alle Regioni speciali, bisogna muoversi sul piano della «ra-

lato disciplina un'abrogazione implicita che di regola è lasciata alla mera interpretazione degli operatori, dall'altro richiede un'operazione ulteriore, cioè impone di indagare sui nessi che possono intercorrere, all'interno delle disposizioni del nuovo Titolo V, fra le diverse «unità normative», in modo da estendere l'effetto abrogativo anche oltre quello che discenderebbe dal semplice criterio della «forma di autonomia più ampia». In astratto, 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.

3. *L'impugnazione delle leggi siciliane*

3.1. *Il quadro del problema*

In primo luogo affrontiamo il problema, più complesso, relativo al rapporto fra art. 127, c. 1°, Cost. e le norme dello statuto speciale della Sicilia che disciplinano l'impugnazione delle leggi regionali. Come noto, questo statuto stabilisce che «le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte» (art. 28); l'art. 29, c. 2°, prevede poi che, «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».

Gli elementi di specialità di questa disciplina rispetto all'art. 127 Cost. sono il carattere *inizialmente* preventivo del ricorso (visto che lo statuto prevede la promulgazione e la pubblicazione della legge in pendenza del giudizio) e la competenza del Commissario dello Stato, in luogo del Governo, in merito all'impugnazione (non solo alla sua proposizione ma anche alla sua deliberazione).

gionevolezza intesa come *ratio* della norma» e fare «attenzione a che il quadro complessivo risulti coerente e non contraddittorio». Che l'art. 10, l. cost. n. 3/2001 debba essere applicato tenendo conto di *tutte* le norme della legge stessa risulta anche dalla sent. n. 536/2002, che ha mantenuto fermi i limiti della potestà legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di caccia, dato che tale materia interferisce «con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 Cost. alla potestà esclusiva statale» (punto 5 del *Diritto*).

A seguito della riforma dell'art. 127 Cost., quattro sono gli scenari astrattamente ipotizzabili: a) nessun mutamento nel sistema siciliano; b) trasformazione del ricorso da preventivo a successivo ma permanenza della competenza del Commissario dello Stato e del termine di cinque giorni per il ricorso; c) trasformazione del ricorso da preventivo a successivo, permanenza della competenza del Commissario dello Stato ma sostituzione del termine di cinque giorni con quello «ordinario» di sessanta giorni; d) venir meno sia del carattere preventivo del ricorso sia del termine abbreviato sia della competenza del Commissario, che verrebbe sostituito dal Governo.

3.2. La prassi successiva alla l. cost. n. 3/2001

Prima di esaminare tali ipotesi, può essere interessante ricordare come si sono orientati gli organi regionali. Dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 (8 novembre 2001) il Presidente della Regione aveva deciso di promulgare le leggi subito dopo la loro approvazione, «saltando» la fase del controllo commissariale, in applicazione immediata dell'art. 127 Cost. e dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001. L'Assemblea regionale lo ha però invitato, con un ordine del giorno del 29 novembre 2001, a ritornare sui suoi passi e ad applicare le norme statutarie, ed il Presidente si è adeguato⁷.

Pertanto, dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 per lungo tempo non è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale alcuna legge siciliana (salvo errori nella consultazione della *G.U.*). Ciò stupisce se si pensa che una buona percentuale dei ricorsi proposti dallo Stato contro leggi regionali riguardava proprio leggi siciliane. Questa improvvisa «pacificazione» nei rapporti fra Stato e Regione Sicilia può forse avere più cause: i dubbi relativi all'applicazione del nuovo art. 127 Cost., l'omogeneità politica fra Governo nazionale e Regione Sicilia, la scarsa produttività dell'Assemblea regionale siciliana⁸. Il primo ricorso contro una legge siciliana risulta essere il n. 63/2003 (pubblicato nella *G.U.*, I serie speciale, n. 41 del 15 ottobre 2003) ed esso è stato proposto in via preventiva dal Commissario dello Stato, confermando dunque l'orientamento di cui sopra e la previsione della l. n. 131/2003 (sulla quale v. *infra*).

⁷ Su questa vicenda v. F. TERESI, *Considerazioni estemporanee*, cit., p. 2; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 368; E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 9.

⁸ Su tale fenomeno v. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, p. 297.

3.3. Carattere successivo del ricorso statale contro le leggi siciliane

Nonostante manchi ancora un ricorso successivo e nonostante gli organi siciliani si siano orientati verso il mantenimento del ricorso preventivo, tale soluzione non è condivisibile. La Corte costituzionale ha ormai chiarito che, in virtù dell'art. 127 Cost. e dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, non si debbono considerare più applicabili le disposizioni degli statuti speciali che disciplinano l'impugnazione preventiva delle leggi regionali da parte del Governo: infatti, «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale, anche in pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale..., si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia». La Corte ha anche ricordato di aver già «rilevato in passato e in linea generale ... sent. n. 38/1957») che «vi è una stretta correlazione tra le particolari forme e condizioni di autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome e le modalità di impugnazione delle leggi regionali» (così l'ord. 23 luglio 2002, n. 377; in senso conforme v. le sentt. n. 408/2002 e n. 533/2002) ⁹.

Le affermazioni contenute nell'ord. n. 377/2002 sono del tutto condivisibili. Benché in dottrina si sia dubitato che l'art. 10, l. cost. n. 3/2001 si applichi alle norme processuali ¹⁰, pare chiaro che la condizione di «libertà» di una Regione (e quindi la sua autonomia) è maggiore se le sue leggi possono entrare subito in vigore, senza dover subire un controllo preventivo da parte di organi statali e senza dover aspettare 30 giorni dopo l'eventuale ricorso (nel caso siciliano) per poter essere promulgate. Si può anche ritenere che lo Statuto siciliano contenga una disciplina «migliore» dell'art. 127, soddisfacendo in modo bilanciato sia l'interesse alla certezza sui tempi di entrata in vigore della legislazione regionale sia l'interesse alla certezza del diritto (nel senso che dà la possibilità di chiarire i dubbi di costituzionalità prima dell'entrata in vigore della legge, evitando così annullamenti di leggi già operanti): ma, comunque, non pare dubbio che l'autonomia della Regione sia maggiore se un controllo preventivo non c'è.

⁹ Peraltro, l'orientamento della Corte era emerso già prima, in quanto la sent. 19 marzo 2002, n. 65 aveva dichiarato improcedibile un ricorso preventivo del Presidente del Consiglio dei Ministri contro una legge del Friuli-Venezia Giulia, estendendo la conclusione già raggiunta dalla Corte – in relazione alle Regioni ordinarie – con la sent. n. 17/2002, che ha fatto discendere dalla modifica dell'art. 127 Cost. l'improcedibilità dei ricorsi preventivi già proposti.

¹⁰ V. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 306; il dubbio è ripreso da D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 419 ss.

In realtà, non pare necessario risolvere il dubbio sopra riportato (sul fatto che l'art. 10, l. cost. n. 3/2001 si applichi anche alle norme processuali) per confermare o meno questa conclusione: la norma che trasforma il giudizio da preventivo in successivo è una norma processuale se la si guarda nella prospettiva statale, ma, nella prospettiva regionale, è una norma sul procedimento legislativo, che toglie un eventuale condizionamento alla promulgazione della legge.

Se così è, l'art. 28 e l'art. 29, c. 2°, dello statuto siciliano devono ritenersi abrogati dal combinato disposto dell'art. 127 Cost. e dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001. Le leggi siciliane possono essere immediatamente promulgate e saranno impugnabili in via successiva¹¹.

3.4. *La permanenza della competenza del Commissario dello Stato: il favor specialitatis*

Affrontiamo ora la seconda questione, cioè 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: quella secondo la quale è necessario mantenere la competenza del Commissario¹², quella che afferma la competenza governativa¹³ e quella che mantiene l'incertezza sul punto in questione¹⁴.

In primo luogo, però, occorre premettere che il problema in questione si pone presupponendo che l'abrogazione dell'art. 124 Cost. non abbia fatto venir meno la figura del Commissario dello Stato. A tale conclusione si arriva per due ragioni. Da un lato, l'art. 124 attribuiva al Commissario del Governo semplicemente il compito di sovrintendere alle funzioni amministrati-

¹¹ In dottrina, contro il mantenimento del carattere preventivo si sono pronunciati F. TERESI, *Considerazioni espemporanee*, cit., p. 2; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 367 ss.; qualche incertezza esprime E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 Cost. e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 97.

¹² V. F. TERESI, *Considerazioni espemporanee*, cit., (che lo definisce «organo *super partes*»).

¹³ V. G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 369, e E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 Cost.*, cit., p. 98.

¹⁴ V. E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 7 ss. (che, però, a p. 18 conclude dichiarando preferibile «di ritenere superate le particolarità proprie dell'ordinamento siciliano relativamente al procedimento di controllo sulle leggi regionali»), e 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*, in *Quaderni regionali*, 2001, p. 636 ss.; in T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 245 ss. e 310 ss., si ipotizza che venga esercitato un doppio controllo, tramite ricorsi proposti sia dal Commissario sia dal Governo.

ve esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione, per cui, di per sé considerato, non costituiva un limite per l'autonomia regionale; dall'altro lato, e comunque, lo statuto speciale siciliano affida al Commissario poteri diversi da quelli previsti dall'art. 124 Cost., e cioè il potere di «proporre al Governo dello Stato lo scioglimento della Assembleia regionale per persistente violazione del presente statuto» (art. 8 statuto; dalle norme di attuazione di questa disposizione si ricava che la proposta del Commissario è necessaria¹⁵) ed il potere di impugnare le leggi regionali e (nonostante la sent. n. 545/1989 della Corte costituzionale) le leggi ed i regolamenti statali¹⁶: sussistendo tali diversità tra i due organi, non pare possibile ipotizzare che l'abrogazione dell'art. 124 si traduca in eliminazione del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana¹⁷.

Potrebbe poi essere rilevante, perché abbia senso porre la questione dell'organo competente ad impugnare le leggi siciliane, verificare se il Commissario dello Stato abbia del tutto perso col tempo l'originario carattere «mediano» tra Regione Sicilia e Stato che gli veniva comunemente riconosciuto. In realtà, da un lato questa «imparzialità» è stata probabilmente so-

¹⁵ V. l'art. 1, d.p.r. 5 agosto 1961, n. 784: «Il decreto di scioglimento dell'Assemblea regionale, previsto dall'art. 8 dello statuto della Regione siciliana, è emanato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione delle due Camere. La deliberazione delle Camere è promossa dal Governo della Repubblica, su proposta del Commissario dello Stato. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica».

¹⁶ Il potere di impugnare le leggi ed i regolamenti statali è stato considerato «caducato» dalla Corte costituzionale con la sent. n. 545/1989, in occasione del primo ricorso commissariale contro una legge statale, ma l'abrogazione implicita della competenza commissariale ad opera della Costituzione è stata argomentata dalla Corte costituzionale in modo nient'affatto convincente (per le critiche si rinvia a A. SAITTA, *Reiterazione dei decreti legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 60 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale*, cit., 636, nt. 93; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 326; A. CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 426 ss.; L. CAPONETTI, *L'impugnativa delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana*, in *Giur. amm. sic.*, 1990, p. 139 ss.; la sentenza è invece condivisa da E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 183), oltre che contraddittorio con quanto sostenuto nella sent. n. 38/1957 (che ha mantenuto la competenza del Commissario ad impugnare le leggi regionali nonostante il venir meno dell'Alta Corte), per cui – se non si vuole confondere il diritto vivente con il diritto vigente (ammesso che si possa parlare di diritto vivente in presenza di un solo precedente) – occorre affermare che il potere del Commissario previsto dall'art. 30 dello statuto è ancora esistente.

¹⁷ Sembra orientato diversamente G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 369.

pravvalutata, come l'esperienza ha poi dimostrato¹⁸, dall'altro lato non pare necessario soffermarsi su tale profilo perché, se anche il Commissario dello Stato si fosse del tutto omologato ai Commissari del Governo presenti nelle Regioni ordinarie, comunque lo si dovrebbe ritenere ancora competente ad impugnare le leggi siciliane.

Infatti, per affermare la competenza governativa occorre, naturalmente, dimostrare che essa costituisca una «forma di autonomia più ampia» per la Regione, e non manca appunto chi ritiene la competenza governativa, cioè di un organo politico, «un segno di maggior considerazione dell'autonomia regionale... di quanto non lo sia l'affidamento di questo potere [di ricorrere] ad un organo monocratico, dotato soltanto di un compito tecnico di controllo»¹⁹. Per altri, invece, da un lato sussistono dubbi su quanto la «carica di 'politicità' [dell'art. 127 Cost.] ... possa dirsi maggiormente attenta alle esigenze dell'autonomia rispetto ad un controllo di tipo 'tecnico' (o, meglio, prevalentemente 'tecnico')», dall'altro «l'esperienza dei rinvii e delle impugnazioni nei confronti delle leggi regionali sta tutta qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci circa il carattere non propriamente 'garantista' (se così vogliamo chiamarlo ...) del controllo del Governo»²⁰.

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. 3/2001, occorre ispirarsi al criterio del *favor specialitatis*, cioè pronunciarsi per l'abrogazione solo se non si può ragionevolmente dubitare che la nuova norma del

¹⁸ La dottrina fonda comunemente l'imparzialità del Commissario sul suo potere di impugnare atti statali: ora, se ciò certamente presuppone una relativa autonomia decisionale del Commissario (cioè esclude un rapporto di subordinazione gerarchica con il Governo: v. su ciò E. SPAGNA MUSSO, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 285 ss.), non pare possibile parlare di «imparzialità» dato che, in virtù del d.lgs. C.p.S. 10 maggio 1947, n. 307, *Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana* (ratificato con l. 17 aprile 1956, n. 561), il Commissario è funzionario statale, «nominato con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri» (art. 2), il suo stipendio è determinato «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le finanze ed il tesoro» (art. 3) e la composizione del suo ufficio viene definita «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le finanze ed il tesoro» (art. 4). Non sembra corretto ricavare l'imparzialità di un organo (che è un dato strutturale) da una delle sue funzioni (il potere di impugnare le leggi statali, fra l'altro previsto insieme ad analogo potere del Presidente della Regione). Pare più verosimile che siano le funzioni ad essere esercitate a seconda della struttura (ed infatti la prima impugnazione commissariale di una legge statale si è avuta in occasione della sent. n. 545/1989), non la struttura a «trasformarsi» in base alle funzioni. Sulla dipendenza del Commissario dal Governo v. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto regionale*, cit.

¹⁹ Così E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 Cost.*, cit.

²⁰ V. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 637.

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. Questo criterio (che si ricava dalla *ratio* dell'art. 116 Cost. e dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001) si traduce nella necessità di cercare il più oggettivamente possibile elementi tali da far ritenere che la condizione di (relativa) libertà della Regione speciale aumenterebbe estendendo ad essa una certa norma del Titolo V.

Ora, mi sembra difficile ritenere che non si possa ragionevolmente dubitare del fatto che l'autonomia della Regione Sicilia si ampliirebbe se le sue leggi fossero impugnate dal Governo anziché dal Commissario dello Stato. Ciò non tanto per l'esperienza maturata nel vigore del vecchio art. 127²¹: è vero che la politicità dell'organo controllante si è tradotta in una pesante ingerenza dello Stato nel *merito* delle scelte legislative delle Regioni, ma ciò si è potuto verificare in virtù dell'esistenza del rinvio, del carattere preventivo del successivo ricorso e dei 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 rinvio²². Invece, nell'impugnare in via successiva leggi regionali il Governo, che dissenta per ragioni politiche dal contenuto della legge, dovrebbe comunque trovare qualche appiglio nel testo costituzionale in modo da denunciare un vizio di legittimità.

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 Camere²³). 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'en-

²¹ Secondo quanto sostenuto da Ruggeri: v. la nota precedente.

²² Su ciò sia consentito rinviare (anche per le citazioni dei numerosi contributi in materia) a C. PADULA, *L'asimmetria del giudizio in via principale*, Cedam, Padova, 2001, p. 171 ss.

²³ Per questo esempio di possibile «inopportunità costituzionale» del ricorso v. E. GIZZI, *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 41; R. TOSI, *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza in suscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 1996, p. 769 ss.

trata 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, minata dalla possibilità di un annullamento a seguito di un giudizio in via incidentale o di disapplicazione ad opera sia dei giudici sia dell'amministrazione, in caso di contrasto con norme comunitarie *self-executing*), l'elemento decisivo è che il Governo *non dovrebbe* ispirarsi a criteri di opportunità politica in sede di impugnazione²⁴; 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»²⁵: la Corte, cioè, sembra presupporre una maggiore idoneità del Consiglio dei Ministri a valutare l'inopportunità «costituzionale» dell'eventuale annullamento della legge e ciò si tradurrebbe, come si è notato in dottrina, in una miglior garanzia dell'autonomia regionale²⁶.

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 costituzionali²⁷, dall'altro

²⁴ Sulla *vexata quaestio* della natura dell'atto di impugnazione di una legge sia consentito rinviare, anche per ulteriori citazioni, a C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzioni tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3049 ss. (v. in particolare pp. 3054 e 3060).

²⁵ Così la sent. n. 54/1990, in questa *Rivista*, 1990, p. 222 ss., punto 2 del *Diritto* (conformi le sentt. nn. 119/1966 e 496/1993). Per V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1512, eliminare la competenza del Governo «significa in qualche modo degradare ... il carattere costituzionale del rapporto Stato-Regione, carattere garantito appunto dall'esclusiva competenza dei supremi organi politici (Parlamento, Governo, Corte costituzionale) ad adottare gli atti che disciplinano quel rapporto o incidono sul suo concreto svolgimento»; peraltro, tale affermazione veniva fatta nel 1972, quando i conflitti venivano sollevati, per lo Stato, dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato.

²⁶ V. E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 10, che, comunque, lascia aperta la questione.

²⁷ Che vengono distribuite dalla Costituzione fra i diversi soggetti istituzionali in un certo modo non in vista del loro interesse ma perché si ritiene che così si perseguano meglio gli interessi pubblici: su ciò v., anche per ulteriori citazioni, C. PADULA, *Il problema*, cit., p. 3052 ss.

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 statali (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»²⁸.

Sulla medesima linea, si può ricordare che la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 38/1957, 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»²⁹. Nel 1957, dunque, la competenza di un organo burocratico (e nient'affatto «imparziale», come si è visto) 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 preve-*

²⁸ V. E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 9 ss.

²⁹ V. *Giur. cost.*, 1957, p. 463 ss., in particolare p. 488.

da una forma di autonomia più ampia rispetto alla norma statutaria), occorre concludere che la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi siciliane è sopravvissuta alla l. cost. n. 3/2001.

3.5. La questione del termine e dei motivi

Appurato che l'impugnazione delle leggi siciliane dovrebbe essere proposta in via successiva dal Commissario dello Stato, occorre chiedersi se ad essa si debba applicare il termine di cinque giorni di cui all'art. 28 statuto (che, ovviamente, dovrebbe decorrere dalla pubblicazione della legge, essendo ormai il controllo *successivo*, anche se non nella prassi) od il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost. La dottrina che ha ipotizzato il ricorso commissariale successivo ha per lo più dato per scontata l'utilizzazione del termine di sessanta giorni³⁰.

Naturalmente, l'applicazione del termine di sessanta giorni non può essere sostenuta in attuazione *diretta* dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, perchè non si vede in che modo esso amplirebbe l'autonomia regionale: anzi, dato che il termine più breve renderebbe più difficoltoso l'esercizio del potere di impugnazione, si potrebbe sostenere che il termine di sessanta giorni sarebbe penalizzante per l'autonomia legislativa regionale. Esso dunque è applicabile, in ipotesi, sulla base di un *effetto di trascinamento* derivante dall'estensione – alla Sicilia – del carattere successivo del ricorso, cioè qualora si ritenesse che il termine di sessanta giorni si accompagni necessariamente al fatto di impugnare la legge in via successiva. Si tratterebbe di applicare in concreto quanto osservato in generale nel par. 2, cioè che, se da un lato è possibile «frazionare» l'art. 127 e applicare solo le norme ampliative dell'autonomia, dall'altro 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.

Ora, non pare così certo che il termine di sessanta giorni si accompagni in modo ineluttabile al carattere successivo del ricorso. Questo si traduce, in concreto, nel fatto che il termine decorre dalla pubblicazione della legge e non dal suo invio al Commissario ma, dato il ruolo del Commissario, non pare che il dover prendere conoscenza della legge dalla *Gazzetta ufficiale* della Regione siciliana (invece che riceverla direttamente dall'Assemblea) ri-

³⁰ V. E. ROSSI, *Il controllo*, cit., p. 18, e T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 310; non si soffermano sul punto A. RUGGERI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 637, e F. TERESI, *Considerazioni estemporanee*, cit., p. 2.

chieda necessariamente un termine superiore ai cinque giorni. Si tratta di un termine difficile da rispettare comunque: anzi, nei fatti potrebbe essere meno difficile da rispettare facendolo decorrere dalla pubblicazione, dato che il Commissario avrà probabilmente conoscenza della legge già diversi giorni prima della pubblicazione (mentre fra l'invio *ex art.* 28 statuto e l'approvazione della legge passavano al massimo tre giorni).

Pertanto, ricordando anche il criterio del *favor specialitatis*, non escluderei che al ricorso del Commissario possa continuare ad applicarsi il termine statutario di cinque giorni, facendolo decorrere dalla pubblicazione della legge. Viceversa, il termine di sessanta giorni «seguirebbe» certamente la competenza governativa (qualora si seguisse la tesi sopra scartata), per ovvie ragioni attinenti alla difficoltà, per il Governo, di decidere entro cinque giorni.

Infine, il problema del rapporto fra art. 127, c. 1°, Cost. e statuto speciale siciliano potrebbe essere affrontato facendo riferimento ai *motivi* del ricorso: l'art. 25 dello statuto prevede che «l'Alta Corte giudica sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale», mentre l'art. 127, c. 1°, Cost. legittima lo Stato ad impugnare la legge regionale che «ecceda la competenza della Regione». La Corte costituzionale, però, ha affermato, nella sent. n. 274/2003, che, anche dopo la riforma del Titolo V, l'«eccesso di competenza» denunciabile dallo Stato coincide con qualsiasi vizio di costituzionalità, per cui è esclusa l'eventualità di estendere l'art. 127, c. 1°, Cost. alla Sicilia anche sotto il profilo dei motivi, dato che la situazione di questa Regione è uguale a quella delle Regioni ordinarie³¹.

3.6. L'art. 9 della l. n. 131/2003 (c.d. «La Loggia»)

Infine, sui rapporti fra art. 127, c. 1°, Cost. e statuto siciliano si è pronunciato il legislatore ordinario, tramite il nuovo art. 31 c. 2°, l. 87/1953, introdotto dall'art. 9, l. n. 131/2003.

Tale disposizione disciplina l'impugnazione statale delle leggi regionali tenendo «ferma [...] la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». A prima lettura si potrebbe pensare (in modo forse conforme all'intenzione soggettiva del legislatore) che l'art. 31 venga a «riconoscere» la prassi «conservatrice» instauratasi in Sicilia (su ciò v. il par. 3.2): in relazione ad esso, perciò, varrebbero le osservazioni sopra

³¹ Per E. Rossi, *Il controllo*, cit., p. 15 ss., invece, nel dubbio che il motivo di «eccesso di competenza» fosse più favorevole per l'autonomia regionale del generico vizio di costituzionalità, per i possibili sviluppi futuri, subito dopo la l. cost. n. 3/2201 si doveva applicare all'impugnazione delle leggi siciliane – anche su questo punto – l'art. 127 Cost.

svolte sul carattere ormai successivo del ricorso statale contro le leggi siciliane (v. il par. 3.3) e, di conseguenza, ci sarebbero forti dubbi di costituzionalità sulla norma in questione, nella parte in cui mantiene carattere preventivo al ricorso statale³² (mentre l'art. 31 sarebbe coerente alle conclusioni cui siamo arrivati là dove mantiene la competenza del Commissario dello Stato).

Si potrebbe, però, ipotizzare un'interpretazione adeguatrice: la «particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana», infatti, deve essere identificata per quello che era al momento di adozione della l. n. 131/2003: ed è pacifico, alla luce di quanto detto sopra e della giurisprudenza costituzionale (anteriore alla l. n. 131/2003), che le norme statutarie che attribuivano carattere preventivo al ricorso statale so no state abrogate dalla l. cost. n. 3/2001. Dunque, l'art. 31, c. 2°, l. n. 87 farebbe salva la «particolare forma di controllo» limitatamente a *quello che ne resta* dopo la l. cost. n. 3/2001 e, cioè (per chi scrive), limitatamente alla competenza del Commissario dello Stato ed al termine di cinque giorni.

Si potrebbe obiettare che, in questi termini, l'art. 31, c. 2°, prima parte, sarebbe inutile: ma, in primo luogo, fra un'interpretazione che rende una disposizione (parzialmente) incostituzionale ed una che la rende inutile pare si debba preferire quest'ultima, in secondo luogo credo che, se la norma in questione non ci fosse stata, nessuno avrebbe inteso l'art. 31, c. 2°, l. n. 87/1953 come risolutivo del problema del rapporto fra art. 127, c. 1°, e norme dello statuto siciliano, per cui, forse l'inutilità era nel destino della clausola di salvezza in questione.

4. *L'impugnazione delle leggi della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome*

Molti meno problemi solleva l'applicazione del nuovo art. 127, c. 1°, alla Regione Trentino-Alto Adige. L'eliminazione del controllo preventivo di cui all'art. 55 dello statuto è stata già riconosciuta dalla Corte nella sent. n. 408/2002, né sembra possibile ipotizzare l'abrogazione dell'art. 56 dello statuto, che prevede il ricorso della maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano³³, trat-

³² Dubbi di questo tipo sono espressi da P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella l. 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 196 ss., e da C. PINELLI, *Art. 9*, in AA.VV., *Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131*, Maggioli, Rimini, 2003, p. 180 ss.

³³ Riportiamo per intero la disposizione: «Qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva

tandosi di un tipo di ricorso («infraregionale») completamente diverso da quelli disciplinati dall'art. 127: avendo questa disposizione e l'art. 56 oggetti diversi, non mi sembra necessario – per tener ferma la disposizione statutaria – invocare il principio di tutela delle minoranze linguistiche³⁴ (il che imporrebbe, mi pare, di affrontare il tema di cosa intenda l'art. 10 per «Regioni»: solo gli enti regionali – che vedrebbero estesa la propria autonomia in caso di abrogazione dell'art. 56 – o anche le diverse articolazioni che vivono al loro interno, quali le minoranze linguistiche?).

Ugualmente, la l. cost. n. 3/2001 non dovrebbe incidere sul giudizio per mancato adeguamento previsto dall'art. 2, d.lgs. n. 266/1992, ma questo punto merita qualche parola in più. Infatti, deve essere chiaro che il giudizio per mancato adeguamento, *di per sé*, costituisce una garanzia *per lo Stato*, non per la Regione e per le Province, in quanto dà allo Stato la possibilità di contestare le leggi «locali» non adeguate, che, altrimenti, potrebbero essere impugnate solo in via incidentale (come avviene per le leggi delle Regioni ordinarie contrastanti con i nuovi principi e non abrogate da questi)³⁵. Il fatto è che questo giudizio è strettamente connesso al particolare regime di separazione fra leggi statali e leggi «locali» istituito dallo stesso d.lgs. n. 266/1992: dunque, la mancata previsione, nel nuovo Titolo V, di un ricorso statale per «mancato adeguamento» non può estendersi alla Regione Trentino-Alto Adige, benché ampliativa della sua autonomia, perché, altrimenti, risulterebbe «sbilanciata» la disciplina sostanziale dettata dall'art. 2, d.lgs. n. 266/1992. Nuovamente viene in luce, nell'applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, il criterio sistematico: che, però, questa volta non porta ad indagare sui nessi esistenti fra le varie norme di cui alla l. cost. n. 3/2001, ma impone di tener conto, sull'altro versante, della disciplina complessiva vigente per la Regione speciale, in modo da non considerare abrogate norme che sarebbero meno favorevoli per la Regione speciale ma fanno parte di un contesto complessivamente più favorevole.

della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, 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. Nel caso che la richiesta di votazione separata non sia 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, per i motivi di cui al precedente comma. Il ricorso non ha effetto sospensivo».

³⁴ Come fa G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 370.

³⁵ La precisazione pare opportuna perché in dottrina, si è osservato (probabilmente solo in via di sintesi) che il giudizio per mancato adeguamento dovrebbe sopravvivere in quanto maggiormente garantistico per l'autonomia regionale: v. E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 Cost.*, cit., p. 99, e A. RUGGERI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 637 ss.; dubbi sulla permanenza del giudizio per mancato adeguamento sono invece espressi da G. DI COSIMO, *Nuova disciplina*, cit., p. 371 ss.