

L'ATTUAZIONE DELLE LEGGI «BASSANINI» NELLA REGIONE SICILIANA

di *Giuseppe Verde*

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Le «riforme» statali di fronte alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana. – 3. La potestà legislativa e le leggi n. 59 e n. 127/1997. – 4. *Segue*. – 5. Il principio della «prevenzione» e la tecnica del rinvio. – 6. Le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale e la potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana: il principio dell'abrogazione. – 7. La legge regionale n. 23/1998.

1. *Considerazioni preliminari*

Le leggi nn. 59 e 127/1997 nel loro complesso hanno impresso una forte accelerazione al processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica. Gli effetti prodotti così dalle leggi appena richiamate (a cui hanno fatto seguito diversi decreti legislativi e regolamenti governativi, successivamente modificate dalla legge n. 181/1997) si renderanno sempre più percettibili con il trascorrere del tempo.

La Legislatura nella quale le leggi «Bassanini» sono state approvate è stata caratterizzata da un lungo dibattito sulle possibili «riforme» costituzionali i cui tratti più significativi sono dati dai lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'Onorevole D'Alema¹. Ora, indipendentemente da quel-

¹ Come è noto esiste ormai una letteratura sterminata sul tema delle «riforme» non ancora realizzate su cui vedi, per ultimo, F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 1998; a fronte di un dibattito sterminato sul tema delle riforme, l'unico cambiamento significativo realizzatosi nel nostro ordinamento è quello del «nuovo» sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su cui si tenga conto di A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, 4135 ss.; F. PIZZETTI, *Sistemi dei partiti e sistemi elettorali nella «lunga transizione»*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995/2, 37 ss.; per considerazioni accurate sulla

le che saranno le decisioni del Parlamento sulle riforme, sembra che la «filosofia» di fondo che ha ispirato il dibattito sulla revisione della seconda parte della Costituzione, sia presente nelle leggi n. 59 e n. 127/1997², leggi che possono legittimamente essere viste come lo sviluppo di alcuni indirizzi già presenti in importanti leggi approvate nei primi anni novanta. Fra i «temi» affrontati nelle due «Bassanini» ritroviamo, fra l'altro, la valorizzazione delle autonomie locali, l'esigenza di semplificazione dell'azione amministrativa, la separazione fra politica e amministrazione, nuovi rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione. Fra le leggi approvate nei primi anni novanta ora, profondamente integrate si ricordi il nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142/1990) la legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990), l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (legge n. 81/1993), la disciplina del pubblico impiego (d.lgs. n. 29/1993). Le due «Bassanini», facendo ricorso all'istituto della delega legislativa e attivando la potestà regolamentare dell'esecutivo (soprattutto la n. 59/1997), incidono profondamente sull'organizzazione statale e locale e sull'azione amministrativa completando e aggiornando la legislazione dei primi anni novanta ad esigenze diverse in parte imposte da cambiamenti che maturano in contesti sostanzialmente sovranazionali.

Rientra, quindi, nell'ambito della normalità che in seguito all'entrata in vigore delle due «Bassanini» si pongono problemi interpretativi direttamente proporzionali all'importanza delle leggi n. 59 e n. 127/1997³.

forma di Governo nella fase della transizione vedi, G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996.

² Secondo l'impostazione di A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino*, relazione al Convegno organizzato dall'A.I.C. su *La riforma costituzionale*, Roma 6-7 novembre 1998, p. 6 del dattiloscritto, le leggi Bassanini sono da considerare «leggi materialmente costituzionali» o di «valore costituzionale»; l'Autore precisa che «la riprova di siffatta loro natura la dà proprio la progettazione costituzionale di tutti questi anni, fino al suo prodotto ultimo, costituito dal testo della Bicamerale, che largamente si rifa, "razionalizzandoli" e "novandoli", agli atti legislativi suddetti, pur laddove occasionalmente se ne allontani per questa o quella parte».

³ Fra i primi commenti, alla legge n. 59/1997, vedi, S. CASSESE, L. CICI, G. D'AURIA, F. BATTINI, R. FINOCCHI, G. VESPERINI, S. PAJNO, *Decentramento e riforma amministrativa*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, 405 ss. Sulla legge n. 127/1997, vedi, M. ARSI, A. STANCANELLI, M. DUGATO, A. MARI, *Lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, 705 ss.; inoltre vedi, F. CARINGELLA, A. CRISAFULLI, G. DE MARZO, F. ROMANO, *Il nuovo volto della pubblica amministrazione. Commento organico alle Leggi Bassanini*, Napoli, Esselibri-Simone, 1997; G. BAZZAN, *Pubblica amministrazione e cittadino - cliente. Dalla 241 alla riforma Bassanini*, Gussago (Bs), Vannini editrice, 1998; STELIO, *Primi appunti sui profili innovativi della gestione degli enti locali alla luce della Bassanini bis*, Rimini, Maggioli editore, 1997; R. TITTARELLI (a cura di), *Lo Stato*

Fra le tante questioni sorte con l'approvazione delle due «Bassanini», vi è quella relativa all'efficacia delle leggi n. 59 e n. 127 rispetto alle disposizioni di legge regionale. In questa prospettiva si colloca l'altro problema riguardante il tipo di vincolo che deriverebbe per il legislatore regionale per quelle materie nelle quali l'ordinamento stabilisce che la regione speciale abbia una potestà legislativa primaria o esclusiva.

Le pagine che seguono hanno ad oggetto proprio quest'ultimo problema che sarà analizzato in considerazione dell'esperienza che ha caratterizzato l'attuazione delle due leggi Bassanini in Sicilia, con l'ulteriore avvertenza che per quanto attiene alla legge n. 59/1997 si prenderà in considerazione solo l'aspetto riguardante l'integrazione della legge delega su cui è sorta il d.lgs. n. 29/1993 e, poi, il d.lgs. n. 80/1998. Parimenti, le considerazioni che fanno riferimento alla legge n. 127/1997 prescindono dal descrivere, con l'attenzione che meritano, tutte le novità introdotte dal legislatore nazionale e sono pensate solo nella prospettiva del rapporto fra legge statale e legge regionale siciliana così come sopra precisato.

2. Le «riforme» statali di fronte alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana

Si è fatto cenno all'importanza delle leggi n. 59 e n. 127/1997; in particolare, la seconda di queste leggi modifica sensibilmente alcune disposizioni della legge n. 142/1990 e della legge n. 241/1990.

L'ordinamento delle autonomie locali e la disciplina sul procedimento amministrativo e sul diritto d'accesso agli atti della pubblica amministrazione sono due materie riconducibili, secondo quanto previsto dallo Statuto, alla

che cambia. Guida alle "leggi bassanini", Roma, Edizioni Lavoro, 1998; V. ITALIA (a cura di), *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1997; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, Maggioli editore, 1998; AA.VV., *Snellimento dell'attività amministrativa e riforma dell'ente locale*, Torino, Giappichelli, 1998.

Per quanto attiene alla applicazione della legge n. 59/1997 si tenga conto della circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, n. 10/1997, del 30 giugno 1997, in *Nuova Rass.*, 1997, 10, V.

Per quanto attiene all'applicazione della legge n. 127/97 si tenga conto delle seguenti circolari del Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile: n. 1/1997 del 15 luglio 1997, in *Nuova Rass.*, 1997, 12, III; n. 11/1997 del 15 luglio 1997, *ivi*, XV; n. 18/1997 del 15 luglio 1997, *ivi*, XVII; n. 25/1997 del 1° ottobre 1997, in *Nuova Rass.*, 1997/17, III; n. 3 del 10 marzo 1998, in *Nuova Rass.*, 1998, 4, III.

competenza esclusiva del legislatore regionale siciliano, il quale è intervenuto approvando le leggi regionali n. 48/1991 (Provvedimenti in tema di autonomie locali)⁴ e n. 10/1991 (Disposizioni per i provvedimenti amministrativi, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa)⁵.

L'attuazione in Sicilia delle «Bassanini» ripropone, quindi, un problema già affrontato e risolto dal legislatore regionale nel 1991 con le leggi sopra richiamate. Con riferimento, quindi, al tema qui affrontato, si crede opportuno evidenziare quali soluzioni il legislatore regionale abbia prospettato con le leggi regionali n. 10 e n. 48/1991.

Gli artt. 14 e 15 dello Statuto riconoscono alla Sicilia la potestà legislativa «esclusiva» anche per le materie del «*regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative*», dell'«*ordinamento degli uffici e degli enti regionali*», dello «*stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato*» (art. 14 St., lett. o) p) q)), e, ancora, in «*materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali*» (art. 15 St.).

Le leggi regionali n. 48 e n. 10/1991 avrebbero dovuto rendere percettibile il senso dell'autonomia speciale siciliana. In realtà, si tratta di leggi che si limitano a ripetere per la Sicilia quanto stabilito già dal legislatore statale.

In particolare la legge n. 48/1991 è una legge con la quale sono stati «recepiti» singoli articoli della legge n. 142/1990 (con esclusione degli artt. dal 41 al 50)⁶; anche la legge n. 10/1991 non si discosta in modo significativo dalla legge statale anche se formalmente non è strutturata come la legge regionale n. 48/1991 che come si è visto opera un mero rinvio alla 142/1990; un certo rilievo ha – anche per quello che si dirà più avanti – l'art. 37 della legge n. 10/1991, il quale stabilisce che «per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, *si applicano, in quanto compatibili*, le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, ed i relativi provvedimenti di attuazione».

Quanto appena detto consente di effettuare due considerazioni sul senso che assume la potestà legislativa regionale esclusiva della regione siciliana, considerazioni che sono suggerite da quanto è stato fin qui detto e che non

⁴ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana* del 16 dicembre 1991, n. 48.

⁵ Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana* del 4 maggio 1991, n. 22.

⁶ L'art. 1 di detta legge espressamente recita: «le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, e della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 e loro successive modificazioni ed integrazioni, sono modificate ed integrate dalle norme della legge 8 giugno 1990, n. 142, contenute negli articoli: ...».

hanno la pretesa di ricostruire in termini generali le problematiche relative alla potestà legislativa esclusiva della regione siciliana.

Così, osservando il rapporto fra la legge n. 142/1990 e la legge regionale n. 48/1991, fra la legge n. 241/1990 e la legge regionale n. 10/1991, pare che l'autonomia siciliana si carichi di una valenza così forte da far ritenere che l'efficacia delle leggi statali incidenti su (o riconducibili a) materie di competenza legislativa esclusiva si fermi sullo stretto di Messina, salvo che il legislatore regionale decida di recepirle. L'intervento del legislatore regionale, però, nei fatti si esaurisce nel ripetere quanto già detto dal legislatore statale senza alcun filtro critico delle scelte e delle decisioni operate a livello nazionale⁷.

Sembra, poi, che l'autonomia speciale si esaurisca nella competenza legislativa e quindi riguardi il ruolo che lo Statuto attribuisce all'Assemblea regionale siciliana. Tutto ciò consente di privilegiare le competenze dell'Assemblea unica depositaria dell'autonomia speciale.

Nelle prossime pagine si cercherà di appurare se siano condivisibili le precedenti considerazioni, ove solo si pensi al rapporto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, si realizza fra leggi statali recanti norme di grande riforma economico-sociale e esercizio della potestà legislativa regionale esclusiva; ovvero se si accoglie quell'impostazione che considera l'autonomia riconosciuta dall'art. 5 Cost. «espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato», la cui affermazione «va, quindi, di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale è acquisita dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico»⁸, impostazione questa che induce a verificare se la «specialità sia usata contro l'autonomia»⁹.

⁷ Per altri versi si può ritenere che alcune scelte operate dal legislatore regionale abbiano preceduto quelle poi effettuate dal legislatore statale; si pensi alla legge regionale n. 9 del 6 marzo 1986 «Istituzione della provincia regionale», in *Gazzetta Ufficiale della regione siciliana* dell'8 marzo 1986, n. 11 – Supplemento ordinario (che introduce alcune novità poi riprese nella legge n. 142/1990), e alla legge regionale n. 7 del 26 agosto 1992 «Norme per l'elezione con suffragio popolare del sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, per la composizione degli organi collegiali dei comuni, per il funzionamento degli organi provinciali e comunali e per l'introduzione della preferenza unica», in *Gazzetta Ufficiale della regione siciliana*, del 29 agosto 1992, n. 40 (che precede la legge n. 81/1993 per l'elezione diretta del sindaco).

⁸ G. BERTI, *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, art. 5, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1975, 286 e 288.

⁹ In questi termini si esprime A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, in F. TERESI (a cura di), *Cinquant'anni dello statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Palermo, Quattrosoli, 73 ss., spec. 106;

3. La potestà legislativa e le leggi n. 59 e n. 127/1997

L'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997 consente al Governo di approvare disposizioni «integrative e correttive» al d.lgs. n. 29 del febbraio 1993¹⁰. L'esercizio delegato della funzione legislativa dovrà avvenire nel rispetto dei principi contenuti negli artt. 97 e 98 Cost. e dei criteri direttivi fissati nell'art. 2 della legge n. 421/1992. Sempre l'art. 11, comma 4, prevede a sua volta principi e criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'adozione del decreto delegato correttivo del d.lgs. n. 29/1993.

L'art. 1, comma 3, del testo aggiornato del d.lgs. n. 29/1993¹¹, qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica ai fini della potestà legislativa delle Regioni speciali e delle province autonome di Trento e Bolzano, i «principi» desumibili dall'art. 2 della legge n. 421/1992 e dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997.

Così alla luce di quanto disposto dall'art. 1, comma 3, le Regioni ordinarie incontrano il limite dei principi desumibili dalle leggi di delegazione (la n. 421/1992 e la n. 59/1997) che, come si è detto, sono norme fondamentali di riforma economico-sociale, cui si aggiunge l'ulteriore limite dei principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. che per volere del legislatore sarebbero costituiti dalle disposizioni contenute nello stesso decreto delegato. In sintesi, parafrasando quanto detto dal legislatore delegante e delegato, si potrebbe dire che mentre le Regioni speciali e le province autonome, nel rispetto dei rispettivi statuti, devono «guardare» alle leggi di delegazione, le Regioni ordinarie, devono «guardare» alle leggi di delegazioni e al testo aggiornato del d.lgs. n. 29/1993.

In vero, il Governo aveva cercato di qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale anche le disposizioni del d.lgs. n. 29/1993, andando al di là di quanto espressamente consentito dal comma 2 dell'art. 2

ma il tema della specialità che diviene una barriera all'innovazione è particolarmente caro a G. Pitruzzella del quale vanno menzionati i continui richiami apparsi dal maggio 1997 fino a questi giorni sul *Giornale di Sicilia* e poi, *Lo Statuto siciliano, lezione per il federalismo*, in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Palermo, Sellerio, 1996, 112 ss., e *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, in *Cinquant'anni*, cit., 221 ss.

¹⁰ Sui decreti legislativi correttivi e/o integrativi si rinvia agli scritti di N. Lupo, *Le deleghe del governo amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 139 ss., *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 45 ss. e soprattutto, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996.

¹¹ Pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 119 del 25 maggio 1998 – Serie generale, n. 98 L.

della legge n. 421/1992, tentativo, quest'ultimo, però censurato dalla Corte costituzionale. Per cui la stesura delle disposizioni – richiamate in questo scritto – della legge n. 59/1997 e del testo aggiornato del d.lgs. n. 29/1993 sono in linea con quanto voluto dal legislatore delegante e tengono conto della sentenza della Corte cost. n. 383/1994¹².

Il comma 137 dell'art. 17 della legge n. 127/1997 testualmente afferma che: «Le disposizioni della presente legge si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle norme di attuazione».

Come si vede, il legislatore nella legge n. 127/1997 espressamente non attribuisce a nessuna delle disposizioni di tale legge la qualifica di norma fondamentale di grande riforma economico-sociale. Per appurare, quindi, quale sia il rapporto che si determina tra legge statale e potestà legislativa regionale esclusiva, il primo criterio da seguire è quello della competenza per materia.

Non incidono sulla potestà legislativa esclusiva siciliana diverse disposizioni della legge n. 127/1997. Si pensi alla nuova disciplina sulla documentazione amministrativa, in materia di stato civile, di certificazione anagrafica e di dichiarazioni sostitutive¹³. Si tratta, nel complesso, di disposizioni la cui finalità è quella di incidere sul rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione. Altre materie sulle quali interviene la seconda «Bassanini» sono quelle della contabilità degli enti locali, dell'alienazione di immobili pubblici, del pagamento di imposte e tributi, settori questi rispetto ai quali la disciplina si rinviene nelle disposizioni della legge n. 127/1997¹⁴.

¹² «La modifica del comma 3 dell'art. 13 d.lgs. n. 29/1993 introdotta con l'art. 3 d.lgs. n. 470/1993 è incorsa nella violazione di uno dei principi espressi nella legge di delegazione, quale quello formulato nel comma 2 dell'art. 2 della legge n. 421/1992.

Con quest'ultima disposizione, infatti, la posizione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ... è stata differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario ... distinzione, questa, attraverso cui si è inteso palesemente preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli statuti alle Regioni speciali ed alle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», così, Corte costituzionale, sent. (26 ottobre) 7 novembre 1994, n. 383, in *Giur. cost.*, 1994, 3439 ss., spec. 3446.

¹³ Si tratta dell'art. 1 (semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa), dell'art. 2 (disposizioni in materia di stato civile e di certificazione anagrafica) e dell'art. 3 (disposizioni in materia di dichiarazioni; qualche perplessità sussiste per i commi 6, 7 e 8 dell'art. 3). A riguardo sia consentito richiamare l'importanza degli articoli appena richiamati e l'obbligo per tutte le amministrazioni di non richiedere ai cittadini il compimento di atti pubblici non più richiesti per legge.

¹⁴ Altri articoli della legge n. 127 che non incidono sulla competenza esclusiva della Regione siciliana sono: l'art. 9 (in tema di contabilità degli enti locali), l'art. 10 (disposizioni in materia di giudizio di conto), l'art. 12 (in tema di alienazione degli immobili di proprietà pubblica), gli

Molte altre disposizioni della legge n. 127/1997 disciplinano materie che rientrano nella competenza esclusiva della regione siciliana e rispetto a tali disposizioni che si pone il problema di appurare quale sia la loro efficacia, in ragione di quanto disposto dal comma 137 dell'art. 17 della legge n. 127/1997. Quest'ultimo comma è formulato in modo tale che non è agevole risalire all'intenzione del legislatore statale in riferimento all'applicazione della seconda «Bassanini» nelle Regioni speciali. A riguardo il legislatore, con il comma 137, ha voluto subordinare l'efficacia delle disposizioni della legge n. 127/1997 al rispetto degli Statuti speciali senza stabilire espressamente come alcune disposizioni della seconda «Bassanini» debbano interagire con la competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Infatti, al di là delle materie di competenza statale, molte disposizioni della legge n. 127/1997 hanno una portata innovativa rispetto a molte disposizioni di leggi regionali siciliane riconducibili alla potestà legislativa esclusiva. Come è noto, la potestà legislativa esclusiva incontra il limite delle norme di grande riforma economico-sociale, carattere quest'ultimo molto probabilmente presente in molte delle disposizioni della legge n. 127/1997, anche se non lo si può ritenere scontato visto che il legislatore non lo ha esplicitamente riconosciuto; in sostanza il limite alla potestà legislativa esclusiva c'è anche se esso va ricercato in riferimento a ciascuna delle disposizioni della legge n. 127/1997. Tale limite consisterebbe nel riconoscimento implicito del carattere di norme di grande riforma economico-sociale effettuato dal legislatore statale attraverso la poco felice espressione del comma 137 dell'art. 17.

La giurisprudenza costituzionale afferma che anche una norma temporanea può qualificarsi come norma di riforma economico-sociale, visto che tale qualificazione spetta a tutte quelle norme che abbiano come requisiti «l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine ad un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale; l'attinenza della disciplina dettata a un problema di grande rilevanza per la definizione del rapporto fra proprietà privata e potere pubblico e, quindi, per la vita economica e sociale della comunità intera; e, infine, la connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (vedi, ad esempio, sentt. nn. 296/1993; 366, 356, 188/1992; 493, 386, 349/1991; 634/1988)»¹⁵.

artt. 14 e 15 (relativi al pagamento di imposte e tasse); altri articoli modificano o abrogano precedenti disposizioni di legge (artt. 7, 8, 13).

¹⁵ Corte costituzionale, sent. (5 maggio) 8 maggio 1995, n. 153, in *Giur. cost.*, 1995, 1278 ss., spec. 1285.

A questo riguardo è utile ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto il carattere di norme di grande riforma economico-sociale alla legge Galasso (sent. n. 151/1986), alla legge-quadro per la protezione della fauna e la disciplina della caccia (sentt. n. 1002/1988 e n. 577/1990), alla disciplina legislativa in materia di controlli sulle unità sanitarie locali e di riordino delle USL, al regime assicurativo dei veicoli a motore e dei natanti, alle disposizioni per l'edilizia residenziale, all'intera legge-quadro sulla difesa del suolo, alla normativa concernente la partecipazione degli assistiti alle spese sanitarie (sentt. nn. 296/1986, 107/1987, 274/1988, 623 e 634/1988, 1033/1988, 16/1990, 385 e 386/1991, 493/1991)¹⁶.

Diverse disposizioni della legge n. 127/1997 presentano i caratteri tipici delle norme di grande riforma economico-sociale e quindi sarebbero capaci di incidere o condizionare la potestà legislativa regionale di tipo esclusivo. Pur tuttavia, si tratta di una conclusione alla quale si perviene in via ricostruttiva. Mentre, infatti, lo stesso legislatore afferma che i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421/1992 così come integrato dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997 sono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, la stessa cosa non avviene per il comma 137 dell'art. 17 della legge n. 127/1997. L'art. 20 della legge n. 59/1997, nel prevedere una legge annuale di delegificazione, stabilisce che le Regioni speciali e le province autonome devono provvedere a adeguare «i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima» (art. 20, comma 7, della legge n. 59/1997). Il quadro normativo appena richiamato manifesta un'incertezza di fondo circa il rapporto che si viene a determinare tra potestà legislativa esclusiva e le leggi statali richiamate. Tale incertezza non consente, da un punto di vista meramente operativo, di rendere immediatamente applicabili le disposizioni statali che introducono riforme strutturali e la responsabilità di tutto ciò ricade sulle istituzioni regionali incapaci di percepire le trasformazioni dell'amministrazione e parimenti chiama in causa il Parlamento e la classe politica che a livello statale introduce riforme non curandosi che le stesse siano applicabili in quelle parti del territorio statale che più necessita di semplificazione e di razionalizzazione della pubblica amministrazione.

¹⁶ Per una sintesi accurata della giurisprudenza costituzionale citata vedi, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997, 91 ss.; e soprattutto, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997, spec. 224.

4. Segue

L'entrata in vigore delle leggi n. 59 e n. 127/1997, ha posto, in Sicilia, il problema della possibile applicazione diretta delle disposizioni contenute nelle leggi appena richiamate. Ciò ha comportato un dibattito circa il valore da riconoscere all'autonomia speciale siciliana. Si tratta di un argomento che tende ad enfatizzare il senso dell'autonomia siciliana ed è spesso accompagnato da posizioni politiche che, lungi dal ritenere che l'autonomia si conquista cercando di essere autonomi, preferiscono intonare il pianto greco sull'autonomia promessa dallo Statuto e poi negata dall'ordinamento costituzionale dal 1948 ad oggi.

Questo clima culturale si rende percettibile in quella ricostruzione dottrinale secondo la quale i rapporti fra le leggi n. 59 e n. 127/1997 e la potestà legislativa esclusiva siciliana sarebbero caratterizzati dal principio della «prevenzione». In virtù di tale principio, nelle materie di competenza esclusiva della regione, le leggi statali, anche se recanti riforme strutturali, non trovano applicazione in tutte quelle fattispecie riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva e che siano state già regolate da una legge regionale.

Si tratta di una ricostruzione che storicamente si afferma successivamente all'entrata in vigore del testo costituzionale e che quindi risente del problema relativo all'armonizzazione dello Statuto siciliano con la Costituzione. Infatti, nella versione originaria di tale teoria, rispetto ai rapporti fra legge statale e legge regionale in materia di competenza legislativa esclusiva, si realizzerebbe un «effetto preclusivo» così che «nessuna legge o regolamento potranno essere più emanati per l'avvenire da parte dello Stato su quella determinata materia; neanche qualora la regione si astenesse dall'esercitare la sua potestà legislativa, potranno essere emanate leggi statali su quella materia ... le leggi statali emanate fino a quel momento sulla materia di competenza esclusiva della regione rimangono in vigore finché non intervenga una legge regionale che le modifichi o le abroghi, ma non possono essere più modificate o abrogate da altre leggi statali»¹⁷.

Con particolare riferimento a quanto disposto dal comma 137 dell'art. 17 della legge n. 127/1997, si è ancora ribadito che le disposizioni della «seconda Bassanini» «non trovano applicazione automatica all'ordinamento regionale siciliano, vigendo il noto principio della "prevenzione", secondo cui

¹⁷ Così, P. VIRGA, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 76; cfr., A. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della regione siciliana*, Milano, Giuffrè, 1958, 204.

la legge statale che disciplina una materia già regolata dalla legge regionale esplica la sua efficacia sul territorio della regione solo se ed in quanto la fattispecie regolata non abbia già trovato disciplina nella legge regionale e sia con essa compatibile»¹⁸.

Altra parte della dottrina, ragionando sul rapporto che si viene a determinare fra normativa statale di principio e potestà legislativa concorrente non ha difficoltà ad ammettere che qualora intervenga una nuova legge statale che contiene principi incompatibili con le norme regionali, si determinerebbe l'abrogazione di queste ultime norme e la normativa statale si applicherebbe sia nelle parti di principio sia nelle disposizioni di dettaglio. La regione potrebbe intervenire successivamente con propria normativa di dettaglio sostituendo la normativa di dettaglio introdotta dalla fonte statale¹⁹.

A conclusioni analoghe è pervenuta la Corte costituzionale nella sent. n. 153/1995 con riferimento proprio alla potestà legislativa esclusiva della regione siciliana secondo quanto disposto dall'art. 14 dello Statuto siciliano. I giudici costituzionali ebbero modo di affermare che «*ai sensi dell'art. 10 comma 1 l. 10 febbraio 1953 n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione*»²⁰.

Rispetto alla applicazione in Sicilia delle «Bassanini» si sono così fronteggiate due diverse ricostruzioni riconducibili, una, al principio della «prevenzione», l'altra, all'orientamento che sostiene l'immediata applicazione delle norme statali di grande riforma economico-sociale e la conseguente abrogazione delle disposizioni di legge regionale che siano incompatibili con quanto disposto dalle leggi n. 59 e n. 127/1997 nei termini in cui si è già detto. In particolare questa seconda ricostruzione è stata ripresa e sviluppata in un «Parere sulla diretta applicabilità delle norme di grande riforma economico-so-

¹⁸ P. VIRGA, *L'amministrazione locale in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1998, 6.

¹⁹ Cfr., R. TOSI, «*Principi fondamentali*» e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1987, 78 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il mulino, 1996, 335; ID., *Diritto regionale*, cit., 107; in particolare, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 216, evidenziano come «in tal modo ... i rapporti tra le leggi dei due enti non si conformano più al *criterio ordinatore della separazione* bensì all'altro dell'*integrazione delle competenze*», senza con ciò negare che detto «meccanismo ... gioca sistematicamente a vantaggio delle fonti statali».

²⁰ Sui rapporti fra potestà legislativa regionale e leggi statali vedi, Corte costituzionale, sent. (11 giugno) 28 luglio 1993, n. 355, *Giur. cost.*, 1993, 2767 ss., spec. 2785-2786, e, soprattutto, Corte costituzionale, sent. (5 maggio) 8 maggio 1995, n. 153, cit., 1285.

ciale, con particolare riguardo alle recenti leggi di modernizzazione amministrativa», richiesto dal Presidente della Regione ad alcuni studiosi di diritto costituzionale²¹.

Le due ricostruzioni sono espressione di esigenze di «politica del diritto» diverse.

Chi, infatti, tende a valorizzare al massimo la potestà legislativa esclusiva siciliana, è consapevole che così argomentando rinvia nel tempo l'introduzione di riforme che hanno, nel bene e nel male, delineato un nuovo «volto» dell'amministrazione pubblica. Limitando l'attenzione solo ad alcuni profili generalissimi della riforma amministrativa, si nota che si tratta di riforme che comportano – fra le tante cose – la responsabilizzazione degli apparati burocratici chiamati a decidere e a rispondere delle decisioni assunte.

Chi, al contrario, argomenta al fine di rendere applicabili anche in Sicilia le disposizioni delle leggi n. 59 e n. 127/1997, vede in queste due leggi un disegno innovatore che potrebbe estendere alla amministrazione pubblica siciliana quei principi che hanno contribuito a migliorare l'organizzazione amministrativa e a semplificare l'azione amministrativa.

Principio della «prevenzione» e principio della «abrogazione» sono, quindi, due possibili soluzioni del problema relativo al rapporto fra leggi n. 59 e n. 127/1997 e potestà legislativa esclusiva siciliana. Nel proseguimento di questo scritto cercherò di descrivere come questi due principi abbiano concretamente cercato di risolvere il problema dell'applicazione delle due «Bassanini» in Sicilia.

5. Il principio della «prevenzione» e la tecnica del rinvio

Il principio della «prevenzione» non esclude la possibilità di un'applicazione parziale della legislazione statale a condizione, però, che la legislazione regionale faccia rinvio alla fonte statale.

Tradizionalmente il rinvio può essere «fisso» o «mobile» solo quest'ultimo consentirebbe di riconoscere l'efficacia delle disposizioni di legge statale che in quanto espressamente richiamate dalla legislazione regionale verrebbero da questa automaticamente incorporate nell'ordinamento regionale. I passaggi attraverso cui si perviene a questo risultato devono essere meglio

²¹ Il parere in questione è stato reso nel mese di luglio del 1998 ed è stato elaborato congiuntamente da Antonio Ruggeri, Gaetano Silvestri, Pietro Ciarlo, Giovanni Pitruzzella, Francesco Teresi e Giuseppe Verde.

descritti. Si tenga conto, per esempio, dell'art. 37 della legge regionale n. 10/1991 (al quale si è fatto riferimento nelle prime pagine di questo lavoro) che in tema di procedimento amministrativo stabilisce che per quanto non espressamente disposto dal legislatore regionale si applicano *in quanto compatibili* le disposizioni della legge n. 241/1990 e *successive modifiche*. Quindi, tutte le modifiche normative in tema di procedimento amministrativo, compreso quelle introdotte dalla legge n. 127, si dovrebbero applicare in Sicilia a condizione che siano *compatibili* con quanto disposto con la legge regionale n. 10/1991. La condizione appena richiamata è destinata ad essere intesa nel senso che sia rispettata la logica della legislazione sul procedimento amministrativo, e cioè la sola normativa eventualmente incompatibile con la legislazione regionale sarebbe quella che pretendesse di abrogare la disciplina del procedimento amministrativo, o appesantire l'azione amministrativa, o, ancora, limitare il diritto di accesso agli atti amministrativi da parte di chiunque vi abbia interesse. Per ciò stesso disposizioni di legge statale che ulteriormente semplificano l'azione amministrativa dovrebbero trovare piena efficacia anche nell'ordinamento regionale siciliano.

Alla tecnica del rinvio ha fatto riferimento la Corte costituzionale nella sent. n. 40/1994, precisando che lì dove il d.lgs. n. 655/1948 dispone che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti esercita le proprie competenze «in conformità alle leggi dello Stato» quest'ultimo inciso deve essere interpretato «come richiamo ad una forma di rinvio “dinamico” alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano»²².

Quindi muovendo dal principio di «prevenzione» e ragionando sulle disposizioni di leggi regionali che operano rinvii alla legislazione statale, si è cercato di appurare quali parti delle riforme che nascono da fonte statale possano trovare applicazione in Sicilia.

Per quanto riguarda la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana ha reso tre pareri in virtù dei quali si è ritenuto che alcuni dei principi contenuti nel d.lgs. n. 29/1993 siano applicabili anche nell'ordinamento regionale siciliano. Si tratta, come si vedrà, di un'applicazione parziale che ha rappresenta-

²² Corte costituzionale, sent. (7 febbraio) 17 febbraio 1994, n. 40, in *Le Regioni*, 1995, 142 ss., spec. 144, con nota di E. Rossi, *Regione (Sicilia) vs Stato o vs Corte dei conti?*, *ivi*, 146 ss.

to il presupposto in ragione del quale si è pure ammessa un'applicazione (sempre parziale) del d.lgs. n. 80/1998.

Il Consiglio di giustizia amministrativa opera delle considerazioni di ordine generale sulla valenza che assume la potestà legislativa esclusiva regionale *ex art. 14, lett. o)*, dello Statuto e poi si riserva di dispensare pareri su singole questioni applicative che potranno porsi. Per quel che concerne le considerazioni di carattere generale, il Consiglio ritiene che «a) la regione siciliana ha competenza esclusiva in tema di *status* e di trattamento economico dei dipendenti; b) l'applicabilità del d.lgs. n. 29/1993 al personale degli enti locali "solo in carenza di norme regionali e nella attesa che la regione legiferi"; c) la valenza delle disposizioni regionali pregresse solo se non in contrasto con le "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica" della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e del d.lgs. 29/1993»²³. Si è così finito per applicare alcune delle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 agli enti locali con molte riserve; la più significativa sarebbe data dalla competenza dei dirigenti degli enti locali, visto che «l'art. 1 della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, nel richiamare le norme della legge 8 giugno 1990, n. 142 e tra queste l'art. 51 ha operato un *rinvio ricettizio statico e non già formale e dinamico*, sicché l'ordinamento regionale non subisce automaticamente modifiche per l'intervento di nuove norme statali»²⁴, e rimanendo di competenza dell'amministrazione regionale «esaminare le norme dell'ordinamento regionale relativo al personale degli Enti Locali siciliani, ivi comprese quelle relative alla dirigenza, alla luce dei criteri che sono stati sopra indicati» ed in ogni caso «potrà ... essere promosso il parere del Consiglio di giustizia amministrativa su specifici problemi ...»²⁵.

Tra molte incertezze, si è finito col ritenere applicabili agli enti locali siciliani le disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 in tema di dirigenza.

Principio della «prevenzione» e tecnica del rinvio sono stati utilizzati anche per accertare quali disposizioni della legge n. 127 esplichino i loro effetti anche nell'ordinamento regionale siciliano. Si è così giunti alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana del 17 settembre 1997 di una circolare dell'assessorato degli enti locali avente ad oggetto «legge 15 maggio 1997, n. 127. Misure urgenti per lo snellimento dell'attività ammi-

²³ Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, Sez. consultiva 14 novembre 1995, n. 402/95, in *Nuove autonomie*, 1996, 2, 289 (ivi si trovano pubblicati anche gli altri dure pareri citati), con nota di G. ARMAO, *Norme fondamentali di riforma economico-sociale e disciplina del pubblico impiego delle Regioni ad autonomia differenziata*, *ivi*, 295 ss.

²⁴ Così si esprime il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nel parere n. 592 del 15 novembre 1993, in *Nuove autonomie*, 1996, 2, spec. 287.

²⁵ *Ibidem*.

nistrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Applicazione in Sicilia. Prime misure di adeguamento dell'art. 4 della legge regionale 5 luglio 1997, n. 23». Si tratta di una circolare che si fa carico di individuare quali parti della legge n. 127/1997 siano applicabili sempre con riferimento agli enti locali. La sopra richiamata circolare muove dal principio della «prevenzione» e attraverso la tecnica del rinvio fisso o mobile perviene all'individuazione delle disposizioni di legge statale immediatamente applicabili in Sicilia, operando tutta una serie di «collegamenti» normativi tra legge statale e legge regionale i quali, per la loro complessità, certamente non favoriscono la semplificazione dell'azione amministrativa²⁶. Infatti, la tecnica del rinvio, per come è stata applicata in Sicilia, determina una scomposizione del disegno di riforma in ragione del fatto che alcuni anni prima il legislatore regionale aveva inserito nel testo normativo il richiamo (mobile) alla fonte statale. Ciò significa che solo alcune disposizioni entrano nell'ordinamento regionale, mentre per altre è necessario il ricorso all'intervento del legislatore regionale. La scelta di ciò che è immediatamente applicabile e ciò che al contrario non lo è, la effettua la burocrazia regionale, la quale si è ben guardata dall'esaminare se la tecnica del rinvio possa comportare l'applicazione di qualche disposizione a se stessa. Il dibattito avviato in Sicilia dopo l'entrata in vigore delle leggi «Bassanini» si è caratterizzato perché si è discusso dell'applicabilità delle legge statali di riforma sempre e soltanto con riferimento agli enti locali e mai con riferimento all'amministrazione regionale. Come esempio, si può citare l'art. 37 della legge regionale n. 10/1991 in tema di procedimento amministrativo. Infatti, la disposizione appena richiamata, in ragione del rinvio che opera alle disposizioni contenute nella legge n. 241/1990 e successive modificazioni, avrebbe consentito il richiamo a tutta la legislazione statale successiva fino alle modifiche realizzate con la legge n. 127/1997.

²⁶ Detta circolare, infatti, precisa che «vanno richiamati nella materia i principi generali in tema di potestà legislativa primaria e, in particolare, il principio noto come principio della "prevenzione". Secondo tale principio, le leggi statali emanate in materia di competenza legislativa primaria trovano applicazione nel territorio della regione solo qualora intervengano prima che la materia sia stata regolata da una legge regionale. Quando invece la Regione abbia esercitato la sua potestà legislativa esclusiva, la legge successiva statale potrà trovare applicazione solo se e in quanto non sia con essa incompatibile», ed aggiunge che «va rilevato infine che l'adeguamento alla legislazione nazionale, oltre a non trovare ovviamente canoni di conformità, anche per le materie per le quali si configurano limiti all'esercizio della competenza legislativa esclusiva, può trovare possibili e giustificati o motivati spazi di diversificazione secondo l'insegnamento della Corte costituzionale».

6. *Le norme fondamentali di grande riforma economico-sociale e la potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana: il principio dell'abrogazione*

Muovendo da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 153/1995, si è immaginato che le riforme strutturali introdotte a livello statale siano immediatamente applicabili in Sicilia indipendentemente dall'intervento del legislatore statale. Sotto il profilo dei rapporti fra la fonte statale e la fonte regionale, l'obiettivo è raggiunto attraverso l'abrogazione delle disposizioni di legge regionale che siano in contrasto con quanto voluto dal legislatore statale. A sostegno di questa ricostruzione sta il fatto che tutte le volte nelle quali il legislatore regionale deve dare attuazione alle riforme statali non fa altro che ricopiare quanto contenuto nelle leggi statali. Non si comprende per quale ragione bisogna negare ai cittadini residenti in Sicilia il diritto ad un'amministrazione efficiente solo perché si aspetta (magari per qualche anno) la legge regionale che ripeta quanto contenuto nelle leggi statali che si vogliono recepire.

Non si può, però, negare che la realizzazione in concreto dell'attuazione immediata delle disposizioni di legge statale recanti norme fondamentali di grande riforma economico-sociale della Repubblica, è un impegno delicatissimo per qualsiasi interprete, compresa, probabilmente, la stessa Corte costituzionale. L'operazione consta, infatti, dell'individuazione delle disposizioni che contengono norme di grande riforma; successivamente si tratta di appurare quali disposizioni di leggi regionali si abrogano per contrasto con le disposizioni statali.

Per quanto attiene ai principi contenuti nelle leggi n. 421/1992 e n. 59/1997, si già visto come si tratti di norme fondamentali di grande riforma economico-sociale; la stessa cosa non può dirsi rispetto all'art. 17, comma 137, della legge n. 127/1997 il quale, come si è visto, recita che le disposizioni della legge n. 127 si applicano alle Regioni speciali e alla Province autonome di Trento e Bolzano nei limiti e nel rispetto dei rispettivi statuti.

Per quanto attiene alla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, il tema abbraccia l'applicabilità o meno in Sicilia del d.lgs. n. 29/1993 (e successive modificazioni) e, ora, del d.lgs. n. 80/1998.

Si tratta di due atti normativi primari adottati dal Governo sul presupposto di due distinte leggi di delegazione, la n. 421/1992 e n. 59/1997. Il testo del decreto legislativo aggiornato afferma, come si è già visto, che «i principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, costituiscono, altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano,

norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

Quindi, le leggi n. 421/1992 e n. 59/1997 recano i principi e i criteri che ai sensi dell'art. 76 Cost. dovranno essere rispettati dal Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa.

Detti principi e criteri non sono altro che norme²⁷ e sono norme di grande riforma economico-sociale nei termini di cui si è appena detto.

Quindi, in ragione delle considerazioni in precedenza esposte, detti principi e criteri sarebbero suscettibili di esplicare il loro effetto abrogante anche nei confronti della legislazione regionale siciliana che si ponesse in contrasto con il contenuto normativo di detti principi e criteri.

Con riferimento all'amministrazione regionale siciliana viene considerato l'art. 2, comma 1, lett. g), dal quale discendono:

- a) separazione tra compiti di direzione politica e direzione amministrativa;
- b) verifica dei risultati dell'attività dei dirigenti;
- c) contenimento e controllo della spesa;
- d) definizione delle procedure e dei sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative.

Per quel che concerne la normativa regionale, per la quale si potrebbe parlare di abrogazione, essa attiene principalmente ai rapporti fra assessore e direttori regionali.

Con riferimento alla legge n. 127/1997, le disposizioni recanti norme di grande riforma potrebbero riguardare da una parte alcuni profili dell'organizzazione degli enti locali, e, poi, il procedimento amministrativo.

Così, tenendo conto delle avvertenze sopra formulate, si è cercato di vedere come potrebbe realizzarsi l'effetto dell'abrogazione per contrasto fra le disposizioni della legge n. 127/1997 e la legislazione regionale.

Per esempio, l'art. 6 detta disposizioni in tema di personale disciplinando nei suoi 21 commi aspetti diversi del rapporto di impiego con particolare riferimento alla dirigenza negli enti locali. L'art. 6 è ispirato, nel suo complesso, ad una nuova filosofia del rapporto di servizio; filosofia nella quale troviamo confermati alcuni indirizzi presenti nella legislazione nazionale: ampio ricorso alla potestà regolamentare dell'ente in materia di ordinamento generale degli uffici e dei servizi (commi 1 e 5) dalla quale poi dipendono diversi istituti (contratti a tempo determinato per i dirigenti; disciplina degli incarichi dirigenziali; uffici posti alle dipendenze del sindaco, modalità di as-

²⁷ Vedi, F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento I, 575-576.

sunzioni del personale); distinzione tra amministrazione e politica con contestuale ampliamento delle funzioni dei dirigenti (comma 2); nuove disposizioni in tema di mobilità del personale (comma 15); provvedimenti riguardanti l'inquadramento del personale (comma 17). Ove si ritenesse che la normativa appena richiamata presenti alcuni aspetti tipici delle norme di grande riforma economico-sociale, essa si porrebbe in contrasto con le seguenti leggi regionali:

a) l'art. 1, lett. *b*), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48 con il quale è stato recepito l'art. 51 della legge n. 142/1990 in tema di organizzazione degli uffici e del personale;

b) l'art. 13 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 e art. 34 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 8 e successive modificazioni, sempre in tema di attribuzioni degli organi politici dell'ente (sindaco e presidente della Provincia regionale) e dirigenti;

c) l'art. 1, lett. *b*), della legge regionale n. 48/1991 con il quale è stato recepito l'art. 55 della legge n. 142/1990 il cui comma 5 è modificato dal comma 11 dell'art. 6;

d) in tema di personale diversi commi dell'art. 6 inciderebbero fra le altre anche sulle seguenti leggi regionali: 7 maggio 1951, n. 14; 21 giugno 1979, n. 175; 29 aprile 1985, n. 21; 31 maggio 1994, n. 17.

Con riferimento al procedimento amministrativo, l'art. 17 della legge n. 127/1997 consta di 138 commi e molti di questi si riferiscono ad interventi legislativi volti alla semplificazione dell'azione amministrativa.

Le novità riguardano:

a) la Conferenza di servizi «istruttoria» (art. 17, comma 4);

b) la Conferenza di servizi «decisoria» (art. 17, commi 1-3);

c) ancora nuove figure di conferenze di servizi (art. 17, commi 5-7);

d) gli accordi di programma (art. 17, commi 8-10);

e) la disciplina dei pareri obbligatori e facoltativi (art. 17, comma 24).

Le disposizioni appena richiamate innovano profondamente la disciplina generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990) adattandola a sempre nuove esigenze di efficienza dell'amministrazione. In questa prospettiva la legge n. 127/1997 introduce particolari tipi di conferenze di servizi per la realizzazione di opere pubbliche del valore non inferiore a trenta miliardi, per velocizzare il procedimento per la localizzazione di opere pubbliche, e in tema di valutazione dell'impatto ambientale. Ampliato è pure il ricorso all'istituto dell'accordo di programma che potrà essere utilizzato anche per l'approvazione di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione per le quali siano immediatamente utilizzabili i finanziamenti. Così, pure, i pareri obbligatori dovranno essere resi entro quarantacinque

giorni; per i pareri facoltativi essi dovranno intervenire entro un termine indicato dalla amministrazione, trascorso tale termine, senza che siano state rappresentate ulteriori esigenze istruttorie, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere richiesto.

Rispetto alle novità introdotte dalla legge n. 127/1997, la legislazione regionale siciliana appare cristallizzata alla legge regionale n. 10/1991. Indipendentemente dall'efficacia di quest'ultima legge, le disposizioni di cui alla legge n. 127/1997 dovrebbero pienamente applicarsi anche in Sicilia, indipendentemente dall'avvenuto intervento del legislatore siciliano, perché norme di grande riforma economico-sociale e perché sviluppo naturale di quei principi sanciti dalla legge n. 241/1990 e recepiti nella legge regionale n. 10/1991 (vedi art. 37). L'applicazione immediata delle disposizioni appena richiamate della legge n. 127/1997 avrebbero effetti benefici rispetto alle aspettative dei cittadini e del mondo imprenditoriale.

La ricostruzione dei rapporti fra leggi statali e potestà legislativa esclusiva siciliana nei termini appena esposti è stata nei fatti disattesa dall'amministrazione regionale che, con un'altra circolare del luglio del 1998 ha riaffermato il principio della «prevenzione». Si tratta di una circolare che, al contrario della prima circolare, non è mai stata pubblicata in Gazzetta, anche se è stata inviata a tutti gli assessorati richiamati «a dare ampia diffusione» e «a verificare l'osservanza da parte dei propri uffici periferici e degli enti dagli stessi vigilati»²⁸.

Come si vede, il problema dell'applicabilità in Sicilia delle leggi «Bassanini» è stato circoscritto alla sola legge n. 127/1997. Detta circolare stabilisce come criteri di applicazione in Sicilia della legge n. 127/1997 quello della «materia», del «rinvio formale», della «integrazione della normativa regionale».

Con riferimento al criterio del rinvio, è sorprendente il lavoro svolto dall'amministrazione regionale, la quale, pur di non applicare a se stessa le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo, consentite dal più volte citato art. 37 della legge regionale n. 10/1991, ripercorre tutta la legislazione regionale in tema di enti locali per affermare l'applicazione degli istituti introdotti dalla legge n. 127 solo agli enti locali.

In merito alla integrazione della normativa regionale non si tiene conto di quanto detto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 153/1995, per riaffermare che «sono da ritenersi applicabili, in mancanza di una diversa discipli-

²⁸ La circolare in questione ha ad oggetto «legge 15 maggio 1997 e successive modifiche – Prime direttive sulle disposizioni applicabili in Sicilia».

na regionale, in base ad un reiterato indirizzo della Corte costituzionale che ha costantemente affermato l'applicazione della legge statale ove la Regione non abbia dettato proprie norme». Il risultato cui perviene quest'ultimo criterio è discutibile. Solo per fare qualche esempio, si è sostenuto che siano applicabili «in mancanza di diversa disciplina regionale» «l'art. 17, comma 29, in tema di promulgazione delle leggi»²⁹; ovvero le disposizioni della legge n. 127/1997 in tema di controllo sugli atti degli enti locali (commi 37 e 41 dell'art. 17 della legge n. 127/1997) o, ancora, l'art. 17, commi 132, 133 e 134 «disposizioni in tema di accertamento delle violazioni ai divieti di sosta».

Per quanto attiene, per esempio, alla disciplina del controllo sugli atti degli enti locali, degno di nota è che la circolare in questione ritiene che siano applicabili alcune disposizioni della seconda «Bassanini» dimenticando che il legislatore regionale è intervenuto successivamente all'entrata in vigore della legge n. 127 approvando la legge regionale n. 23/1997 con la quale si è modificata la normativa regionale in tema di controllo sugli atti degli enti locali recependo il principio della riduzione qualitativa e quantitativa del controllo. Quindi la circolare finisce con sovrapporre le disposizioni della seconda «Bassanini» alla disciplina regionale che, come si è detto, è successiva nel tempo alla legge n. 127/1997.

Nel momento in cui la circolare in questione è diffusa fra gli uffici dell'amministrazione regionale ed inviata agli enti locali, si percepisce che l'applicazione della legge n. 127 in Sicilia è diventato un problema politico nel quale, senza operare alcun ripensamento critico delle scelte operate dal legislatore con la legge n. 127/1997, quest'ultima diviene sinonimo di modernizzazione. Così, il Governo regionale di centro destra vuole applicare la Bassanini attraverso una circolare evitando il confronto con l'Assemblea regionale, così attribuendosi tutti i «meriti» del processo di modernizzazione. La minoranza di centro sinistra rivendica, però, la «quasi-paternità» del disegno riformatore contenuto nella legge n. 127/1997; quindi, si oppone alla circolare governativa e si impegna affinché l'Assemblea approvi la legge regionale, che

²⁹ Si rammenti che l'art. 17, comma 29, della legge n. 127/1997 stabilisce che: «All'art. 10 del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, è aggiunto, in fine, il seguente comma: “3-bis. Al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la presidenza del Consiglio dei Ministri ne predispone, per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa”».

nella tradizione dell'isola, ripeta qualcuna delle disposizioni della legge n. 127/1997. È su questi presupposti che nasce la legge regionale del 7 settembre 1998, n. 23 la quale si prefigge, fra le altre cose, di attuare parte della seconda «Bassanini» in Sicilia³⁰. Il susseguirsi degli eventi descritti produce alla fine solo una grande incertezza sulla disciplina normativa da applicare: ne consegue che la società siciliana paga con un prezzo altissimo la «modernizzazione» (*alla siciliana*) dell'amministrazione pubblica.

7. La legge regionale n. 23/1998

La legge regionale n. 23/1998 consta di due soli articoli. Il secondo è intitolato «attuazione nella regione siciliana di norme della legge 15 maggio 1997, n. 127». Il comma 1 di detto articolo ha ad oggetto la Conferenza di servizi la cui disciplina si ricava dalla legge n. 241/1990, dalla legge n. 537/1993 e dall'art. 17, commi 1-7, della legge n. 127/1997. Infine, il terzo comma³¹ afferma che «nell'ordinamento della regione siciliana, dei comuni, delle province e degli enti locali siciliani trovano immediata applicazione ...» diverse disposizioni della legge n. 127/1997.

Come si vede, anche per l'applicazione in Sicilia della legge n. 127/1997, si è reso necessario l'intervento del legislatore il quale, così come è stato per la legge regionale n. 10/1991 (disciplina del procedimento amministrativo) e per la legge regionale n. 48/1991 (ordinamento degli enti locali) si limita a ripetere in ambito regionale quanto già detto dal legislatore statale in ambito nazionale. Si comprende che si tratta di una prassi che salvaguarda il ruolo dell'Assemblea regionale, ma che certamente non risolve i problemi che sorgono tutte le volte nelle quali entra in vigore una riforma strutturale di un certo settore (si pensi alla disciplina del commercio *ex d.lgs. n. 114/1998*). Quindi le considerazioni che mi appresto a svolgere intendono verificare se la legge regionale n. 23/1998 sia un intervento normativo che risolve il pro-

³⁰ La legge regionale n. 23/1998 reca il seguente titolo: «Modifiche all'art. 2 della legge regionale 5 luglio 1997, n. 23, concernente il rinnovo del Comitato regionale di controllo. Modernizzazione amministrativa e recepimento nella Regione siciliana di norme della legge 15 maggio 1997, n. 127. Interpretazione autentica del comma 5 dell'art. 52 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 26».

³¹ Il comma 2 dell'art. 2 della legge regionale n. 23/1998 si limita a riferire le competenze che – per la Conferenza di servizi – a livello statale sono del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei singoli Ministri o del Consiglio, rispettivamente al Presidente della regione agli assessori e alla Giunta regionale.

blema specifico dell'attuazione della legge n. 127 in Sicilia, e prospettare alcune soluzioni che possano contribuire a rendere fisiologico il rapporto tra fonte statale e fonte regionale indipendentemente dalle fattispecie prese in considerazione in questo scritto.

Per prima cosa pare opportuno precisare che il contenuto dell'art. 2 della legge regionale n. 23/1998 non comprende tutte le disposizioni della seconda «Bassanini» e risulta circoscritto ad un ambito inferiore rispetto alle stesse circolari del luglio del 1997 e del luglio del 1998. Quindi, in linea di principio, la legge regionale n. 23/1998 non risolve i problemi posti dal rapporto fra fonte statale e fonte regionale, dal momento che tale rapporto può prescindere – come nelle fattispecie qui esaminate – dalla necessità dell'intervento del legislatore regionale. Con ciò intendo evidenziare che, indipendentemente dall'avvenuto recepimento con legge regionale di alcune parti della legge n. 127/1997, vi possono essere disposizioni non recepite per le quali persiste il problema dell'applicazione in Sicilia senza l'intermediazione della legge regionale. Infatti, alcune disposizioni della seconda «Bassanini» sono state ritenute immediatamente applicabili non perché contenute in una circolare ma in ragione dei rapporti fra fonte statale e fonte regionale. Le circolari che qui sono state prese in considerazione fanno discendere l'effetto dell'immediata (o ritardata) applicazione della legge n. 127/1997 dalla rispettiva forza e dal rispettivo valore delle leggi statali e delle leggi regionali, attraverso la tecnica del rinvio. Se si condivide quanto detto si deve concludere che in ragione della legge regionale n. 23/1998 alcune disposizioni della legge n. 127/1997 certamente si applicano in Sicilia, e rispetto a tale applicazione la legge regionale chiarifica ma non è certamente necessaria, per altre ritorna sempre il problema del rapporto tra legge statale e potestà legislativa esclusiva siciliana. Di conseguenza dal momento in cui entra in vigore la legge n. 127/1997 si producono gli effetti fisiologicamente connessi con l'entrata in vigore degli atti normativi primari ed è da quel momento che la «Bassanini» interagisce con l'ordinamento regionale secondo quanto essa stessa afferma al comma 137 dell'art. 17.

Entrando un po' più nel dettaglio, operando un raffronto fra legge regionale e circolari che l'hanno preceduta, si nota che mentre la legge regionale n. 23/1998 recepisce tutto l'art. 6 della legge n. 127/1997 la circolare del luglio del 1998 non considerava immediatamente applicabili i commi 9, 13 e 18 dell'art. 6; per quanto attiene all'art. 17, la legge regionale recepisce meno disposizioni rispetto al numero di queste che la circolare ritiene immediatamente applicabili. Infatti, per circolare si intendono immediatamente applicabili 39 commi dell'art. 17, per legge solo 23 commi.

Altre due aspetti della legge n. 23/1998 sono degni di essere sottolineati. Il legislatore regionale siciliano ha ritenuto di dover recepire con legge an-

che gli artt. 2 (disposizioni in materia di stato civile e di certificazione anagrafica) e 3 (disposizioni in materia di dichiarazione sostitutiva e di semplificazione delle domande di ammissione agli impieghi) della legge n. 127/1997, articoli per i quali le circolari del 1997 e del 1998 giustamente ritenevano si tratti di disposizioni immediatamente applicabili perché riconducibili a materia di competenza statale. È degno di nota il fatto, poi, che il Commissario dello Stato, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto, abbia impugnato l'art. 3 della legge n. 23/1998, ma non abbia mosso alcun rilievo all'art. 2, comma 3, della stessa legge³². Vi è da chiedersi se l'entrata in vigore di quest'ultima legge regionale possa essere letta come un riconoscimento implicito di potestà legislativa al di là del catalogo delle materie; non è facile, poi, comprendere quale efficacia, in teoria, sarebbe da riconoscere ad una legge regionale che vada ad abrogare il terzo comma dell'art. 2 della legge n. 23/1998. È plausibile ritenere che nella fattispecie in esame la legge regionale abbia voluto far propria la filosofia di fondo sottesa agli artt. 2 e 3 della legge n. 127/1997, ma l'aver pensato che ciò si potesse realizzare attraverso l'esercizio della funzione legislativa esclusiva è cosa difficilmente giustificabile nel nostro ordinamento costituzionale anche in considerazione della delicatezza degli oggetti disciplinati dagli artt. 2 e 3 della legge n. 127/1997.

Infine, il comma 3 dell'art. 2 della legge regionale n. 23/1998 suscita qualche perplessità anche per quel che concerne l'applicazione «integrale» dell'art. 6 della legge n. 127/1997. In particolare il comma 10 dell'art. 6, aggiungendo un articolo alla legge n. 142/1990 (il 51 *bis*), prevede la figura del direttore generale. È da dire che l'introduzione di questa nuova figura nell'ambito dell'organizzazione dell'ente locale è subordinata al varo della nuova normativa in tema di segretari comunali (commi 67-86 dell'art. 17 della legge n. 127/1997), normativa che il comma 84 dell'art. 17 rimette alla competenza delle Regioni speciali e delle province autonome di Trento e Bolzano. In so-

³² Come giustamente evidenziato da A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, cit., 111, «non è un fenomeno né nuovo né peculiare della sola Sicilia, incoraggiato dalla stessa giurisprudenza che ormai da anni, ha riconosciuto come leciti siffatti interventi che obiettivamente fanno breccia sui cataloghi delle materie»; per quanto attiene all'esperienza siciliana, l'Autore richiama all'attenzione del lettore la disciplina antiusura (legge n. 14/1996), gli interventi a favore delle vittime di estorsioni, per il fondo parti civili nei processi di mafia e per danni causati da atti criminosi (leggi nn. 27/1993, 44 e 77/1995); per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale si vedano le sent.: (18 aprile) 29 aprile 1996, n. 134, in *Giur. cost.*, 1996, 1175 ss.; (24 maggio) 27 maggio 1993, n. 251, in *Giur. cost.*, 1993, 1842 ss.; (5 luglio) 21 luglio 1988, n. 829, in *Giur. cost.*, 1988, 3969 ss., su queste due ultime decisioni che hanno ad oggetto una legge regionale della Liguria e una legge regionale della Toscana, cfr. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, spec. 25.

stanza la Regione siciliana recepisce la disposizione sul direttore generale, ma contestualmente non approva la nuova normativa sui segretari regionali né recepisce quella statale.

Quanto è stato detto consente di richiamare l'attenzione del lettore sul fatto che le vicende che riguardano l'applicazione delle leggi n. 59 e n. 127/1997 in Sicilia finiscono per trascendere il piano delle fonti e si prestano ad alcune brevi considerazioni di ordine politico-costituzionale, le quali, nel rispetto delle finalità di questo scritto, saranno formulate in modo sintetico.

La formulazione del comma 137 dell'art. 17 della legge n. 127/1997 induce a ritenere che lo Stato abbia modernizzato l'amministrazione senza volere fino in fondo che questo processo di modernizzazione si estenda immediatamente alle Regioni speciali. Fra queste, le due Regioni meridionali sembrano più propense a proclamare un'autonomia più formale che sostanziale. Le ragioni di tutto ciò non possono qui essere spiegate, ma sarebbe disdicevole pensare che l'obiettivo della modernizzazione riguardi solo una parte del paese e non tutto il paese. Se la legge n. 127 avesse qualificato le proprie disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale della Repubblica, è verosimile che le argomentazioni rese dalla Corte costituzionale nella sent. n. 153/1995 avrebbero avuto un peso diverso sul legislatore regionale.

Altro aspetto da ripensare è quello dell'autonomia speciale, che troppo facilmente e troppo inefficacemente si esaurisce nella potestà legislativa esclusiva. Non si può negare che detta potestà è il tratto istituzionale più significativo, ma deve riflettersi sul fatto che l'autonomia può essere una grande risorsa qualora vada «di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà», quando non si traduce in una barriera all'innovazione³³ ma la governa per renderla più vicina e meglio percettibile alla comunità locale autonoma: «prima dell'*autonomia della Regione*, v'è, dunque, l'*autonomia della comunità regionale*, che va affermata e garantita nei luoghi e coi modi giusti»³⁴.

Per evitare, poi, parte delle questioni connesse con l'entrata in vigore di leggi statali che introducono riforme strutturali su materie per le quali risulta coinvolta la potestà legislativa esclusiva, si dovrebbe verificare se siano compatibili con gli statuti speciali alcune disposizioni di attuazione le quali, *de iure condendo*, muovendo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 153/1995, possano introdurre una sorta di regola generale da applicare tutte le volte nelle quali si pone il problema del rapporto tra fonte statale e fonte regionale: trascorso un certo periodo nel quale la regione può legiferare, si applica la riforma strutturale statale.

³³ Vedi gli scritti di Pitruzzella citati alla nota n. 9.

³⁴ Così, A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, cit., 124.