

LA LEGISLAZIONE REGIONALE SICILIANA NEL 1996

di *Giuseppe Verde*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legislazione regionale siciliana: a) considerazioni generali. – 3. *Segue*: b) le leggi-provvedimento. – 4. *Segue*: c) l'interpretazione autentica della legge. – 5. *Segue*: d) il rapporto della legge regionale con la legge statale e con il diritto comunitario. – 6. Alcune considerazioni sul ruolo dell'Assemblea regionale siciliana nella prospettiva della «forma di governo» regionale. – 7. Alcune considerazioni sulle leggi regionali siciliane nella prospettiva della «teoria delle fonti».

1. *Premessa*

L'esercizio della funzione legislativa regionale costituisce uno degli aspetti caratterizzanti l'ordinamento repubblicano. La Costituzione, gli Statuti speciali e ordinari, collocano la potestà legislativa delle regioni speciali e ordinarie al centro del complesso dei rapporti fra lo Stato e le regioni; in questa prospettiva, lo studio delle leggi regionali può rappresentare l'indice di riferimento più indicativo per verificare come ciascuna regione interpreti e, soprattutto, attui l'autonomia costituzionalmente garantita¹.

Le considerazioni contenute in questo contributo muovono da una ricerca condotta sulle leggi regionali e su gli atti pubblicati nel 1996 sulla G.U. Si.

Fra tutte le leggi regionali del 1996 si è scelto come campione le diciannove leggi regionali pubblicate nel mese di aprile del 1996. Fra queste ultime leggi, ve ne sono sedici approvate dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 358 del 24 marzo 1996, seduta con la quale si è conclusa la XI Legislatura.

¹ Per quanto attiene alle problematiche generali riguardanti la potestà legislativa regionale si rinvia a M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Legge regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1990, 1 ss.; R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. discipline pubblicistiche*, IX, Torino, Utet, 1994, 173 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 299 ss.

Necessariamente rimangono ai margini di questo contributo, le questioni delicatissime circa la natura dello St. Si.², i rapporti fra legge statale e legge regionale, i limiti alla potestà legislativa regionale e i relativi controlli, i rapporti fra legge regionale e diritto comunitario³, il possibile mutamento dell'attuale «forma di Stato» in senso federale⁴.

Il campione di leggi regionali esaminato mi consente di svolgere alcune considerazioni sul funzionamento della «forma di governo» regionale siciliana e di operare qualche riflessione sulle leggi regionali siciliane alla in ragione di alcuni aspetti evidenziati dalla dottrina che studia le fonti del diritto nel nostro ordinamento.

2. La legislazione regionale siciliana: a) considerazioni generali

Da questo campione di leggi regionali, si può constatare come siano presenti tutte quelle caratteristiche che la dottrina richiama quando affronta il delicato tema della «crisi» della legge⁵. È oggi comune il convincimento che la

² A riguardo vedi, U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1990, 998 ss., e 1014 ss.; F. TERESI, *Regione a statuto speciale c) Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 386 ss.

³ Su alcune delle questioni richiamate nel testo vedi A. RUGGERI, *Leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra «non applicazione» e «incostituzionalità» (a margine di C. cost. n. 384/1994)*, e ID., *Leggi statali e leggi regionali tra modello costituzionale e prospettiva di riforma*, in, «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, II, *Studi degli anni 1992/95*, Torino, Giappichelli, 1996, rispettivamente, 271 ss. e 295 ss.

⁴ Come è noto esiste ormai una letteratura sterminata in riferimento al possibile mutamento della attuale forma di stato (una parte dell'interminabile dibattito istituzionale sul «federalismo» è sintetizzata da U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, 27 ss., da F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, 1995, 225 ss., ID., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996), e vi sono contributi che valutano quale possa quali problemi ponga l'attuazione del disegno «federalista» (L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, 609 ss.); quest'ultimo aspetto assume un rilievo particolare in riferimento alle regioni dell'Italia meridionale (G. PITRUZZELLA, *La questione meridionale come questione istituzionale*, in *Arch. diritto costituzionale*, 4, Torino, Giappichelli, 1997, 181 ss.; sempre sulla «questione meridionale» cfr., G. CORSO, *Federalismo e mezzogiorno*, in *Le Regioni*, 1996, 209 ss.). Recentemente, per quanto attiene ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, vedi, A. BARBERA, *Le regioni nel testo della «bicamerale»*, in A. BARBERA-L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 769 ss.

⁵ Cfr., F. MODUGNO-D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e soc.*, 1989, 411 ss.

legge non è più «il centro attorno al quale si ricostruisce l'intero sistema e si rende possibile l'unificazione – integrazione della comunità politica»⁶. La legge regionale presenta, così, come caratteristica ricorrente quella di sacrificare i caratteri della generalità e astrattezza divenendo sempre più legge – provvedimento⁷, cioè una legge «approvata da mutevoli *coalizioni legislative di interessi* che operano secondo sistemi di *do ut des*»⁸. Con riferimento all'efficacia temporale, è sempre più ricorrente il ricorso a leggi di interpretazione autentica della legge, o, a leggi di che contengono disposizioni aventi natura interpretativa⁹.

Nel mese di aprile del 1996 sono state pubblicate – come si è già detto – diciannove leggi regionali. In particolare, sedici di queste leggi sono state approvate dall'Assemblea regionale nell'ultima seduta della XI Legislatura e tutte pubblicate nella G.U. di giorno undici aprile 1996, n. 17.

Molte delle leggi regionali siciliane qui prese in considerazione sono mal formulate. Ad esempio, colpisce il linguaggio normativo utilizzato dal legislatore regionale siciliano, così pure il continuo rinvio o richiamo a molte disposizioni di leggi statali e regionali. Talvolta, la stessa pubblicazione della legge regionale nella G.U. avviene senza rispettare la successione numerica degli articoli di legge.

Su questi presupposti, è improbabile che un simile «prodotto normativo» possa esplicare quegli effetti che solitamente dovrebbero prodursi con l'entrata in vigore della legge. I «mali» della legislazione regionale siciliana si ripercuotono sull'amministrazione regionale che stenta a perseguire il buon andamento e l'imparzialità e l'efficienza¹⁰. Di fatto, l'amministrazione regionale fa sempre più affidamento sulla circolare o sul decreto, atti, i quali, spesso «risolvono» i problemi connessi con l'entrata in vigore di una legge regionale mal formulata. Così, il cittadino che si rivolge all'amministrazione regionale percepisce che la vera disciplina da considerare è solo quella posta dalla circolare X o dal decreto Y.

⁶ Così, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*. I. *L'ordinazione in sistema*, Torino, Giappichelli, 1993, 117; cfr. F. CUOCOLO, *Legge*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990.

⁷ Cfr. I. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giur. cost.*, 1989, 1041 ss. e *C. cost.*, sent. (8 marzo) 21 marzo 1989, n. 143, in *Giur. cost.*, 1989, 680 ss.

⁸ Così, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 43-47.

⁹ Su questi ultimi aspetti sia consentito richiamare G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappichelli, 1997, 23 ss., e 166 ss.

¹⁰ Su cui, almeno, vedi C. PINELLI, *La pubblica amministrazione*, in *Comm. Cost.*, Roma-Bologna, Zanichelli-II Foro italiano, 1994, spec., 99.

La schedatura degli atti pubblicati nella G.U. conferma la grande sproporzione esistente fra le leggi regionali, le circolari e i decreti presidenziali o assessoriali. Il dato appare, poi, più allarmante se si considera che molte leggi regionali, per il loro contenuto, sono leggi di poco rilievo. Il rapporto fra legge regionale, circolari e decreti non si articola più in riferimento all'efficacia tipica di ciascun atto. Il risultato è che vi sono atti normativi diversi dalla legge regionale che, seppure formalmente la richiamano, nella realtà modificano o integrano quanto disposto con legge. In altre ipotesi, le circolari sono adottate sul presupposto che «manca» una disciplina legislativa, ovvero, in attuazione di quanto disposto dalla direttiva o dal regolamento comunitario.

Ad esempio, a fronte di 47 leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana, nel 1996 risultano pubblicati 39 decreti presidenziali, 179 circolari assessoriali e 188 decreti assessoriali. Ben 25 delle 47 leggi contengono meno di 10 articoli, fra queste 14 leggi recano meno di cinque articoli.

Il rapporto «fisiologico»¹¹ tra le leggi regionali riguardanti la stessa materia è in molti casi reso complicatissimo dal continuo richiamo ad articoli, o, a commi, allo stesso tempo abrogati, modificati, integrati, e, in alcuni casi limite, a disposizioni di legge la cui efficacia si «estende» a fattispecie originariamente non previste.

3. Segue: *b) le leggi-provvedimento*

Quasi tutte le leggi prese in considerazione¹² possono considerarsi leggi-provvedimento.

Già il titolo di ciascuna legge fa vedere che vi possono essere leggi regionali che contestualmente recano più provvedimenti, e leggi che recano un solo provvedimento. Vi sono provvedimenti legislativi che si limitano a dispensare benefici economici o aiuti, e provvedimenti che si riferiscono all'amministrazione regionale cercando di risolvere un qualche problema.

¹¹ Nel senso indicato da V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, spec. 955-956, il quale nota che «quando opera il criterio cronologico, non c'è questione di validità o invalidità: le antinomie non attengono, qui, alla patologia, ma alla fisiologia del sistema, incessantemente rinnovantesi attraverso le proprie fonti».

¹² Fra le leggi regionali esaminate, ve ne sono alcune (le ll. nn. 14, 16, 28 tutte del 6 aprile 1996) le quali introducono una disciplina organica di materie delicate, prevedendo «Disposizioni in materia di usura» (la l. n. 14), il «Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione» (la l. n. 16), istituendo un «Ordinamento delle professioni di guida alpina e di guida vulcanologica».

Vi sono leggi il cui titolo lascia intendere che si tratti di veri e propri contenitori legislativi nei quali può «entrare» la disciplina legislativa di qualsiasi materia. Una stessa legge reca disposizioni riguardanti gli orti botanici, l'archivio Salvatore Quasimodo, il finanziamento di diversi enti¹³, il 50° anniversario dell'Unicef¹⁴, la custodia dei beni culturali, l'opera universitaria¹⁵ e, nel suo complesso, eroga nel triennio 1996-1998 25 miliardi e 600 milioni.

Sempre con leggi-provvedimento, l'Assemblea regionale siciliana stabilisce finanziamenti a favore dell'associazione «Padre Nostro»¹⁶, interventi per la valorizzazione dei mulini a vento¹⁷, disposizione per il funzionamento di qualche ente regionale¹⁸.

¹³ Per contributi ad enti diversi la l. n. 19/1996 intende «Contributo Fondazione “Leonardo Sciascia”» (art. 10), «Contributo alla Fondazione Pio La Torre» (art. 11), «Contributo museo “Nello Cassata” di Barcellona» (art. 12), «Contributo straordinario alla Fabbriceria della Cattedrale di Palermo» (art. 13), «Contributi al Centro Mediterraneo per la comunicazione audiovisiva ed all'Agenzia mediterranea per il turismo» (art. 14), «Contributi alle scuole di servizio sociale» (art. 15).

¹⁴ L'art. 16 della l. n. 19/1996 è intitolato «Interventi per il 50° anniversario UNICEF» e nei sue due commi stabilisce che l'intervento regionale debba consistere nel versare un contributo straordinario di lire 750 milioni «per il finanziamento dell'opera cinematografica *Faccia di Pala*» alla società Dofin s.r.l. la quale «si impegna a cedere all'assessorato regionale dei beni culturali e ambientali e della p.a. n. 10 copie del film realizzato, per la sua proiezione gratuita nelle scuole siciliane e per ogni altro impiego di promozione ...».

¹⁵ Si tratta della l. reg. 6 aprile 1996, n. 19, il cui titolo è «Interventi a favore degli orti botanici universitari. Acquisizione dell'archivio Salvatore Quasimodo. Contributi straordinari per l'attività musicale. Finanziamenti ad enti, associazioni e fondazioni culturali, al centro mediterraneo per la comunicazione audiovisiva ed all'agenzia mediterranea per il turismo. Contributo alle scuole di servizio sociale. Interventi per il 50° anniversario dell'Unicef. Provvedimenti per la custodia dei beni culturali e per le opere universitarie»; altro esempio è la l. 6 aprile 1996, n. 17, il cui titolo è «Interventi per la produzione di carni alternative. Modifiche alla l. reg. 27 settembre 1995, n. 65 sull'apicoltura e la bacchicoltura. Norme relative alla stagione venatoria 1996-1997 ed alla pesca occasionale. Contributo per le manifestazioni “l'arancia della salute”. Disposizioni per i periti demaniali»; si veda anche le ll. nn. 22 e 26 sempre del 6 aprile 1996 i cui rispettivi titoli sono «Modifiche alla l. reg. 8 gennaio 1996, n. 4, concernente: norme transitorie per l'accelerazione delle procedure nel settore dei lavori pubblici. Interventi in favore delle forze di polizia impegnate nella lotta contro la delinquenza mafiosa. Gestioni straordinarie di enti regionali», e, «Interventi in favore di soggetti affetti da malattie inguaribili. Integrazioni e modifiche alle ll. reg. 1° agosto 1990, n. 20 e 3 novembre 1993, n. 30. Applicazione dell'art. 22 della l. reg. 20 agosto 1994, n. 33. Norme in materia di assistenza indiretta. Contributi a enti vari. Applicazione del d.p.r. 28 settembre 1990, n. 314 e attuazione del d.m. 7 novembre 1991», leggi, queste, tutte pubblicate nella *G.U. Regione siciliana*, giovedì 11 aprile 1996, n. 17.

¹⁶ Si tratta della l. 28 marzo 1996, n. 12, in *G.U. Regione siciliana*, 2 aprile 1996, n. 15.

¹⁷ Vedi la l. 28 marzo 1996, n. 11, in *G.U. Regione siciliana*, 2 aprile 1996, n. 15.

¹⁸ Così le ll. 6 aprile 1996, nn. 18 e 23 relative a «Interventi nel settore dell'imprenditoria e

Fra le ricorrenti leggi – provvedimento, si segnalano le ll. n. 20 e n. 21 del 6 aprile 1996¹⁹.

La prima di queste costituisce un particolare tipo di provvedimento adottato nella «forma» della legge regionale. Infatti, tale legge testualmente recita:

«La Regione riconosce le finalità dell'Istituto superiore di giornalismo fra quelle proprie ai sensi dell'articolo 17, lett. d) dello Statuto regionale siciliano.

La regione siciliana intraprende tutte le azioni per il pieno riconoscimento dell'Istituto di giornalismo quale corso di studi di scuola superiore a livello universitario».

Formalmente si tratta di una legge approvata dall'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e dal regolamento interno dell'Assemblea, ma nei fatti, il tenore letterale della l. n. 20/1996 fa pensare più che ad una legge ad una specie di ordine del giorno.

La seconda delle leggi regionali reca un «*Intervento straordinario per la ditta del rag. Lauricella Salvatore*»²⁰ e «*Disposizioni per il rientro in Sicilia di beni archeologici*»²¹.

4. Segue: c) *l'interpretazione autentica della legge*

Nelle precedenti pagine si è detto di provvedimenti legislativi che dispensano benefici o che risolvono problemi. Comunemente si ritiene che siano riconducibili alla categoria delle leggi provvedimento anche le leggi formalmente di interpretazione autentica e le disposizioni aventi natura inter-

della cooperazione giovanile. Provvidenze per la meccanizzazione agricola (ESA). Modifiche di norme. Proroga di termini», e «Disposizioni urgenti per l'Ente acquedotti siciliani».

¹⁹ La l. 6 aprile 1996, n. 20 riguarda «Interventi a favore dell'Istituto superiore di giornalismo di Palermo», la l. 6 aprile 1996, n. 21 ha ad oggetto «Intervento straordinario per la ditta del rag. Lauricella Salvatore. Disposizioni per il rientro in Sicilia di beni archeologici», in *G.U. Regione siciliana*, 11 aprile 1996, n. 17.

²⁰ Si tratta della ditta incaricata solo di accudire a pochi animali custoditi presso il parco del palazzo della Presidenza della Regione; a tale ditta la regione con legge riconosce un credito di circa seicento milioni.

²¹ Si tratta della spiacevole vicenda relativa all'invio in Giappone di alcuni beni archeologici siciliani con la finalità di pubblicizzare l'Universiade siciliana per il 1997. Purtroppo, tali beni archeologici non riuscivano più a tornare in Sicilia per la mancanza dei fondi per far fronte a delle «fatture sospese» relative alle spese di assicurazione, trasporto, deposito, pubblicità «e quanto altro ritenuto indispensabile».

pretativa, anche se non contenute in leggi formalmente di interpretazione autentica²².

L'Assemblea regionale siciliana ha, fra le leggi qui prese in considerazione, approvato una sola legge che nel suo titolo richiama, fra le altre cose, l'interpretazione autentica della legge²³, e altre leggi che, complessivamente recano otto articoli formalmente intitolati all'interpretazione autentica della legge²⁴.

Nelle fattispecie appena richiamate, l'intenzione del legislatore siciliano è di procedere ad un aggiornamento complessivo della disciplina di alcune materie.

La sola legge regionale formalmente di interpretazione autentica non reca alcuna disposizione che, secondo il comune linguaggio normativo, possa considerarsi interpretativa. Nella l. 6 aprile 1996, n. 24 si parla solo di «applicazione» di altre disposizioni di leggi regionali, ma è impossibile accertare quale sia la disposizione autenticamente interpretata, cosa questa che rende difficilissimo accertare l'ampiezza dell'efficacia retroattiva. Altre volte il legislatore regionale afferma che l'art. X «*così come aggiunto*», o «*come sostituito*», o «*come reintrodotta*» dall'art. Y «*si interpreta nel senso che*».

5. Segue: *d) il rapporto della legge regionale con la legge statale e con il diritto comunitario*

Oltre ai problemi che concretamente si pongono in ragione della successione nel tempo delle leggi regionali, queste ultime, spesso, richiamano, di-

²² In riferimento alla natura provvedimentale delle leggi interpretative vedi R. TARCHI, *Le leggi interpretative come strumento di dialogo (o di bisticcio?) fra parlamento e giudici*, in *Foro it.*, 1988, I, 1343 ss., spec. 1344; A. PREDIERI, *Interpretazione autentica e collisione con i diritti costituzionali della difesa e al giudice naturale e precostituito nelle leggi sulle concentrazioni editoriali*, *Quaderni di Nomos*, 1. Per quanto attiene alla possibilità che le regioni facciano ricorso all'interpretazione autentica della legge, la giurisprudenza costituzionale ha esteso alla legislazione regionale i principi in tema di disposizioni interpretative definiti dalla Corte in riferimento alle leggi statali (C. cost., sent. (13 luglio) 25 luglio 1995, n. 376, in *Giur. cost.*, 1995, 2750, e spec., 2756; per altri riferimenti giurisprudenziali e dottrinali vedi G. VERDE, *L'interpretazione autentica*, cit., 23-28).

²³ Si tratta della l. 6 aprile 1996, n. 24 «Integrazioni e modifiche alla l. reg. 21 dicembre 1995, n. 85 ed interpretazione autentica degli artt. 1 e 12». Modifiche dell'art. 19 della l. reg. 1° settembre 1993, n. 25 e dell'art. 12 della l. reg. 21 settembre 1990, n. 36, in *G.U. Regione siciliana*, 11 aprile 1996, n. 17.

²⁴ Rispettivamente vedi l'art. 13 della l. 27 marzo 1996, n. 10, in *G.U. Regione siciliana*, 2 aprile 1996, n. 15, l'art. 78 della l. 6 aprile 1996, n. 16, l'art. 1 della l. 6 aprile 1996, n. 18, gli artt. 5, 18, 22 e 30 della l. 6 aprile 1996, n. 22, l'art. 14 della l. 6 aprile 1996, n. 25, queste ultime leggi sono pubblicate nella *G.U. Regione siciliana*, 11 aprile 1996, n. 17.

sciplinando una certa materia, le disposizioni di leggi statali e la normativa comunitaria. A riguardo si deve distinguere tra due diverse «tecniche» di richiamo tra fonti. Si può, infatti, avere un richiamo generico, contenuto in una disposizione di apertura o di chiusura e, spesso, ciò avviene senza indicare quale legge statale o quale atto normativo comunitario viene in considerazione. Il «richiamo generico» si accompagna, solitamente, con il rinvio a molte disposizioni di leggi statali e regionali. Nell'ipotesi del rinvio a leggi statali, si pone, poi, il problema pratico di eventuali modifiche apportate dal legislatore statale alla normativa richiamata dalla legge regionale. In questo caso, infatti, si pone il problema di appurare se la nuova disposizione statale sarà immediatamente efficace nell'ordinamento regionale, o se dovrà essere espressamente richiamata da un'altra legge regionale²⁵. In ogni caso, il risultato è quello di rendere molto difficile accertare quale sia la normativa che complessivamente si applicherà a quella materia.

Per meglio chiarire come opera la «tecnica del richiamo» fra legge regionale e legge statale si tenga conto, ad esempio, della l. 6 aprile 1996, n. 16. Si tratta di una legge che intende procedere al «riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione». Tale legge in diversi articoli richiama molte disposizioni di leggi statali e regionali. Infatti, l'articolo tre afferma che «per quanto non diversamente disposto» dai successivi ottanta-sette articoli che seguono, «si applicano, nel territorio della Regione, le norme del regio decreto – l. 30 dicembre 1923, n. 3267 e successive modifiche ed integrazioni e le successive leggi statali riguardanti la materia forestale»²⁶. Complessivamente, si ha una normativa, *ora riordinata*, che richiama tutta la disciplina statale e regionale intervenuta dal 1923 fino al 1996. Gli articoli della suddetta legge espressamente richiamano trentasei volte le leggi statali, e altre trentasei volte le leggi regionali²⁷. Senza considerare l'art. 82 che

²⁵ Sui rapporti fra potestà legislativa regionale e leggi statali vedi C. cost., sent. (11 giugno) 28 luglio 1993, n. 355, in *Giur. cost.*, 1993, 2767 ss., spec. 2785-2786; C. cost., sent. (5 maggio) 8 maggio 1995, n. 153, in *Giur. cost.*, 1995, 1278 ss., sentenza nella quale la Corte ribadisce che nel rapporto tra potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana per le materie indicate all'art. 14 dello Statuto, e leggi statali sopravvenute recanti «principi in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali», si determina «nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione» (spec. 1285).

²⁶ Altro esempio è quello della l. n. 29/1996, il cui primo articolo recita che: «la l. 15 gennaio 1992, n. 21, si applica nel territorio della Regione siciliana con le modifiche e integrazioni di cui alla presente legge».

²⁷ Vengono qui elencate le leggi statali e regionali richiamate dai novanta articoli della l. n. 16/1996:

– *Leggi statali*: 31 gennaio 1994, n. 97; 9 ottobre 1967, n. 950; 8 luglio 1986, n. 349; 24 novembre 1981, n. 689; 8 agosto 1985, n. 341; 29 giugno 1939, n. 1497; 23 agosto 1993, n. 352; 8

espressamente modifica quattro leggi regionali e l'art. 86 che espressamente abroga tre leggi e molti articoli di altre sei leggi regionali²⁸.

Altrettanto complicato appare il rapporto fra la legislazione regionale e il diritto comunitario. Fra le leggi prese in considerazione, la n. 17 del 1996²⁹, reca due diversi articoli che attengono al suddetto rapporto.

In particolare, l'art. 8 dispone che «il regime degli aiuti previsto dagli articoli precedenti è esteso alle imprese che operano nel settore dell'allevamento dei tacchini, *compatibilmente con quanto previsto dal Regolamento CEE n. 2328/91*»³⁰. L'art. 21 è intitolato «*Norma di salvaguardia*» ed esso afferma che gli interventi previsti dalla l. reg. n. 17/1996, «si intendono subordinati al rispetto delle vigenti normative comunitarie in materia di aiuti di Stato ...», ed aggiunge che, a seguito della procedura prevista dall'art. 93 del trattato istitutivo della Comunità europea, «l'eventuale sospensione degli effetti di una norma ... non pregiudica l'attuazione delle altre disposizioni contenute nella presente legge ...»³¹.

Gli articoli appena richiamati fanno vedere come la normativa regionale

giugno 1990, n. 142; 31 gennaio 1994, n. 97; 25 giugno 1965, n. 2359; 22 ottobre 1971, n. 865; 3 gennaio 1978, n. 1; 8 agosto 1992, n. 359; 4 gennaio 1968, n. 15; 1° marzo 1975, n. 47; r.d. 18 giugno 1931, n. 773; 11 marzo 1970, n. 83; 12 aprile 1962, n. 205; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni, come integrato dall'art. 5 del d.l. 28 giugno 1995, n. 251, convertito, con modificazioni dalla l. 3 agosto 1995, n. 351; 1° febbraio 1989, n. 53; 23 ottobre 1992, n. 421.

– *Leggi regionali*: 12 agosto 1980, n. 84; 10 agosto 1985, n. 37; 9 agosto 1988, n. 14; 5 giugno 1989, n. 11; 11 dicembre 1991, n. 48; 29 aprile 1985, n. 21; 12 gennaio 1993, n. 10; 6 maggio 1981, n. 98; 27 dicembre 1950, n. 104; 15 maggio 1991, n. 17; 12 gennaio 1993, n. 10; 5 giugno 1989, n. 11; 18 aprile 1981, n. 66; 29 dicembre 1975, n. 88; 8 gennaio 1996, n. 4; 18 febbraio 1986, n. 2; 29 ottobre 1985, n. 41; 23 marzo 1971, n. 7; 23 maggio 1991, n. 32; 16 agosto 1974, n. 36; 21 agosto 1984, n. 52; 30 aprile 1991, n. 12; 29 ottobre 1985, n. 41; 7 giugno 1994, n. 24.

²⁸ Degno di nota è, poi, l'art. 80 della l. reg. Sicilia n. 16/1996 il quale recita che: «Nelle more dell'adeguamento della normativa regionale alla l. 22 maggio 1973, n. 269 ...».

²⁹ La l. 6 aprile 1996, n. 17 attiene a «Interventi per la produzione di carni alternative. Modifiche della l. reg. 27 settembre 1995, n. 65 sull'apicoltura e la bachicoltura. Norme relative alla stagione venatoria 1996-1997 ed alla pesca occasionale. Contributo per le manifestazioni «L'arancia della salute». Disposizioni per i periti demaniali».

³⁰ Il Regolamento n. 2328/91/CEE del Consiglio, 15 luglio 1991, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, è pubblicato nella *G.U. Comunità europee*, 6 agosto 1991, n. 218.

³¹ A riguardo si consideri pure l'art. 14 della l. n. 10/1996, il quale è intitolato «Rispetto obblighi comunitari» e dispone che «gli interventi di cui alla presente legge si intendono subordinati al rispetto delle vigenti normative comunitarie in materia di aiuti di Stato, nonché alla definizione delle procedure di cui all'art. 93, parr. 2 e 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea».

entri in vigore prima che a livello comunitario si concluda il procedimento previsto dall'articolo 93 del trattato³². Ciò fa sì che la legge regionale, promulgata e pubblicata, non esplica pienamente i suoi effetti fin tanto che non si conclude l'accertamento di compatibilità fra le disposizioni di legge regionale e quanto disposto dal diritto comunitario³³.

6. *Alcune considerazioni sul ruolo dell'Assemblea regionale siciliana nella prospettiva della «forma di governo» regionale*

Le leggi regionali alle quali si è fatto riferimento sono frutto di un processo decisionale caratterizzato da un certo modo di essere dei rapporti fra Assemblea, Presidente della Regione, Giunta e Assessori regionali. Tali rapporti attengono alla descrizione ed al funzionamento della «forma di governo» regionale sulla quale influisce, con valenze diverse, il sistema dei partiti³⁴. Si tratta di aspetti problematici che in queste pagine non possono trovare la considerazione che meritano. Così, questo contributo vuole richiamare l'attenzione del lettore solo su alcuni profili della «forma di governo» regionale siciliana, muovendo dal ruolo dell'Assemblea regionale siciliana

L'Assemblea regionale siciliana, come tutti i collegi rappresentativi, è il luogo nel quale interessi di natura diversa sono oggetto di una lunga mediazione i cui esiti molte volte coincidono con l'approvazione di leggi – provvedimento, o, di leggi le quali contengono disposizioni relative a materie non omogenee. Si percepisce che l'approvazione delle leggi regionali siciliane sia,

³² L'art. 93 del Trattato istitutivo della Comunità europea consente alla Commissione di procedere all'esame permanente dei regimi di aiuti previsti negli Stati membri; nell'eventualità in cui gli aiuti possano falsare il regime della libera concorrenza fra le imprese, la commissione può decidere che lo Stato interessato debba sopprimere o modificare il regime di detti aiuti; su tali presupposti è, altresì, previsto che qualora lo Stato in causa non si adegui alla decisione, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato possa adire la Corte di Giustizia in deroga agli artt. 169 e 170 del Trattato.

³³ Per quel che concerne i rapporti fra diritto comunitario e legge regionale, recentemente, si veda C. cost., sent. (17 aprile) 24 aprile 1996, n. 126, in *Giur. cost.*, 1996, 1044 ss., con un'osservazione della A. ANZON, *Le regioni in balia del diritto comunitario*, *ivi*, 1062 ss.

³⁴ Sul rapporto fra «forma di governo» e partiti politici si tenga conto almeno della ormai «classica» chiave di lettura offerta da L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss., spec. 638 ss., rispetto alla quale cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, 37 ss., spec. 61 ss., recentemente con particolare riferimento alla «forma di governo» regionale vedi S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 69-72.

in molti casi, condizionata da un accordo politico che coinvolge tutte le forze politiche e che si basa sullo scambio reciproco.

Si tratta di un fenomeno che tende a distinguersi dal tipico funzionamento dei collegi rappresentativi. Infatti, come è noto, il funzionamento degli organi collegiali si lega alla possibilità che ciascun membro si faccia portatore di una pluralità di interessi³⁵. Malgrado l'attività decisoria, che trasforma il deliberando in deliberato, faccia leva su una maggioranza, vi sono solo alcune fasi del procedimento collegiale dove naturalmente si evidenziano tutti i possibili interessi.

Con riferimento, per esempio, al funzionamento del nostro Parlamento, il 10 gennaio 1997, il Presidente della Camera dei Deputati ha diffuso una «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni» fra le cui finalità vi è quella di evitare una «produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza», attraverso «l'obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea». In questa circolare si fa presente anche che l'articolo 89 del Regolamento della Camera dei Deputati, in tema di ammissibilità degli emendamenti, deve essere applicato «nel senso di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi affatto estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma ove anche esulino dalla *funzione propria dell'atto legislativo* o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione»³⁶.

Come è noto, lo Statuto regionale siciliano pone l'Assemblea regionale al centro dei delicati meccanismi riguardanti il funzionamento della «forma di governo». Fra gli aspetti riconducibili al principio della centralità dell'Assemblea regionale siciliana, vi è anche il fatto che il regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana consente di poter produrre emendamenti senza alcun limite numerico e temporale, anche dopo che sia stata dichiarata chiusa la discussione a condizione che questi siano sottoscritti da quattro deputati o da un presidente del gruppo parlamentare. Si tratta di emendamenti

³⁵ Si rammenti che una parte della dottrina sostiene che «il componente l'organo collegiale è, come tale, titolare di interessi alieni» che si contrappongono a quelli degli altri componenti, così, G.B. VERBARI, *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 60 ss., spec. 64; in riferimento al rilievo assunto dalla collegialità, almeno, vedi, M. CAMMELLI, *Organizzazione amministrativa e amministrazione per collegi*, Bologna, Il Mulino, 1980.

³⁶ La circolare richiamata è stata pubblicata in *Rass. parlamentare*, 1997, 238 ss. Per quanto attiene alle problematiche connesse con il procedimento legislativo cfr., almeno, M. PATRONO, *Procedimento legislativo*, in *App. agg. al N.ss. Dig. it.*, Torino, Utet, 1984, 1343 ss.; V. DI CIULO, *Procedimento legislativo*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 948 ss., e soprattutto, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 248-250.

che possono essere «aggiuntivi, modificativi o soppressivi» e il cui svolgimento è ritenuto ammissibile dal Presidente dell'Assemblea anche se si tratta di emendamenti non pertinenti rispetto all'oggetto della discussione parlamentare³⁷. I disegni di legge presentati dalla giunta regionale già risentono di una prima mediazione avvenuta fra le varie anime del governo regionale. Quando il disegno di legge varca la soglia di Palazzo dei Normanni, ciascun deputato è consapevole dei poteri che lo Statuto e il regolamento gli attribuiscono. Si tratta, infatti, di poteri che possono consentire di rinviare l'approvazione di una legge al momento nel quale verranno nuovamente espressi i pareri delle competenti commissioni parlamentari. Su questi presupposti non sorprende il fatto che vengano approvate molte leggi – provvedimento, mentre altre leggi vengono stravolte lungo l'*iter* parlamentare da emendamenti presentati all'ultimo minuto, scritti molto male, e spesso, poi, approvati per stanchezza³⁸.

La XI Legislatura ha manifestato in modo ancor più evidente le difficoltà di funzionamento dell'Assemblea regionale siciliana. Le trasformazioni della politica, che così profondamente hanno inciso sulla forma di governo nazionale³⁹, percepite anche a livello regionale, non hanno innestato alcun processo di riforma.

Il dibattito politico regionale sembra non avvertire l'esigenza di modificare con «correttivi istituzionali» e «politici»⁴⁰ la «forma di governo» regionale.

Tra le cause che non hanno contribuito a migliorare il sistema politico regionale vi è il mantenimento di un sistema elettorale proporzionale⁴¹, in un

³⁷ Per quanto attiene alla disciplina richiamata nel testo vedi gli artt. 111-118 (riguardanti *La discussione in generale*) e 119-123-bis (riguardanti *La discussione dei disegni di legge*) del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949.

³⁸ In riferimento al procedimento legislativo regionale siciliano si vedano i dati relativi alla X Legislatura (1986-1991), ai quali fa riferimento, A. CARIOLA, *Regione Sicilia*, in *Il procedimento legislativo regionale*, Unità operativa di Firenze coordinata dal Prof. Paolo Caretti, Padova, Cedam, 1996, 109 ss.

³⁹ Si tratta di aspetti ricostruiti e analizzati con la consueta attenzione nel pregevole contributo di G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996, al quale si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche; per considerazioni generali circa il funzionamento della «forma di governo» regionale si veda pure G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989, 1 ss.

⁴⁰ Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., soprattutto 65. S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 69-72.

⁴¹ Lo Statuto regionale siciliano rinvia alla legge regionale, emanata «in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche», la disciplina per l'elezione dei novanta deputati regionali, con l'avvertenza che le elezioni debbano svolgersi «a suffraggio universale

contesto istituzionale nel quale lo Statuto fissa il numero dei deputati regionali, e stabilisce quali debbano essere i rapporti tra l'Assemblea, il Presidente della giunta regionale e i membri di quest'ultima.

La classe politica regionale, delegittimata anche da diverse iniziative giudiziarie⁴², non ha, così, trovato modo per approvare una nuova legge elettorale⁴³. La crisi del sistema dei partiti ha, per certi versi, esasperato il conflitto fra interessi i quali, ormai, sono rappresentati in Assemblea senza quella preliminare mediazione – una volta – operata dai partiti politici.

I tentativi per riformare lo Statuto, sebbene avviati⁴⁴, non lasciano immaginare – a tutt'oggi – esiti particolarmente significativi.

Tutto ciò appare molto grave se si considera che nella dinamica dei rapporti fra lo Stato e le regioni, diviene fondamentale che le forze politiche nazionali e gli organismi comunitari, abbiano nella classe politica regionale siciliana un interlocutore serio, affidabile, capace di governare responsabilmente. In questa prospettiva, non possono essere rinviate ulteriormente la riforma dello Statuto, ed in particolare, le modifiche da apportare ai rapporti fra Assemblea e giunta accompagnate dalla riforma del sistema elettorale. Su questi ultimi versanti, la classe politica regionale è chiamata a dar prova di essere in grado di innestare un nuovo rapporto con la società siciliana. La situazione politico-istituzionale, come è stato notato, è fortemente degradata; infatti, «ad una comunità siciliana provata dalla disoccupazione più tragica e dalla massiccia presenza della mafia e della criminalità organizzata, che richiedono politiche di intervento efficaci e mirate, in un contesto socio-economico programmato, fanno riscontro, disgraziatamente, una classe politica

diretto e segreto». Detta disciplina si rinviene nella l. reg. 20 marzo 1951, n. 29 (e successive modifiche ed integrazioni); la l. n. 29/1951 prevede nove circoscrizioni corrispondenti alle nove province regionali ed ha adottato un sistema elettorale proporzionale fondato su liste di candidati concorrenti; i seggi vengono, così, attribuiti in base al quoziente elettorale e, per i seggi residui, con il criterio dei più forti resti.

⁴² Durante la XI Legislatura l'Assemblea regionale siciliana ha approvato nella seduta del 28-29 luglio 1993, n. 163, un ordine del giorno col quale impegna ciascun deputato, i membri del governo, il presidente e i vice presidenti dell'assemblea e i presidenti delle commissioni all'autosospensione in caso di avviso di garanzia per tutta una serie di gravi delitti, tutte fattispecie poi disciplinate dalla l. n. 30/1994, in ragione della quale, da dati forniti dal segretariato generale dell'Assemblea, risultano sospesi nella XI Legislatura 19 deputati regionali su 90.

⁴³ In riferimento al sistema elettorale vigente per le regioni ordinarie (l. n. 43/1995) vedi A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 11 ss.; circa la possibilità di estendere anche all'Assemblea regionale siciliana il sistema elettorale vigente per le regioni ordinarie vedi N. GULLO, *Assemblea regionale siciliana: una proposta di riforma elettorale*, in *Nuove Autonomie*, 1995, 679 ss.

⁴⁴ La l. reg. Sicilia 11 aprile 1997, n. 12 ha, infatti, istituito una «Commissione speciale per la riforma dello Statuto e le riforme istituzionali».

sempre più avvilita su se stessa, incapace di progettualità, attenta soltanto ad assicurare a sé e la proprio entourage la sopravvivenza, buona tutt'al più a gratificare i propri clienti senza curarsi del bene comune e, purtroppo, l'assenza di una pubblica amministrazione che si ponga al servizio dei diritti legislativamente e costituzionalmente garantiti. Di conseguenza risulta diffusa l'illegalità, i favoritismi sono di regola, il burocratismo sembra ancora l'arma più efficace per esercitare ricatti e vessazioni nei riguardi dei cittadini»⁴⁵.

In questo senso, le leggi regionali qui prese in considerazione, fanno vedere come la classe politica isolana abbia con la società siciliana un rapporto «di spesa clientelare», nel quale il consenso si compra grazie alla promessa di continue elargizioni che provengono dall'Assemblea regionale siciliana. Considerando, infatti, le disposizioni finanziarie contenute nelle leggi regionali siciliane approvate nell'ultima seduta della XI Legislatura e prima dell'inizio della campagna elettorale per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana, si è appurato che dette leggi incidono sulla spesa regionale con un costo, calcolato per il triennio 1996-1998, il quale supera i 403 miliardi di lire⁴⁶.

Fra le riforme urgenti vi è pure quella dell'organizzazione della pubblica amministrazione regionale; nei primi anni novanta anche la regione siciliana ha approvato disposizioni riguardanti il procedimento amministrativo, la trasparenza della pubblica amministrazione e il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione⁴⁷; si tratta di riforme che, quindi, hanno riguar-

⁴⁵ In questi termini si esprime il documento della Conferenza episcopale siciliana «*Finché non sorga come stella la sua giustizia*», Riflessione dei Vescovi di Sicilia nel 50° anniversario dello Statuto della Regione siciliana, n. 9, 16.

⁴⁶ Anche in riferimento alla X Legislatura si conferma il dato che le leggi di spesa costituiscono il 73,5% della legislazione regionale siciliana con l'avvertenza che «il dato più significativo è, forse, costituito dalla constatazione che i disegni di legge approvati risultano molto spesso adottati con il voto favorevole delle opposizioni o, addirittura, all'unanimità» (così, A. CARIOLA, *Regione Sicilia*, cit., 117 e 118-119), con la sola eccezione delle leggi di bilancio e di rendiconto.

⁴⁷ Si tratta della l. 30 aprile 1991, n. 10 «Disposizioni per i procedimenti amministrativi e il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa» su cui vedi F. TERESI, *L'accesso agli atti alle strutture e ai servizi degli enti locali*, Palermo, Quattrosoli, 1995. In riferimento ai processi di modernizzazione della p.a. avviati con le due «leggi bassanini» (la n. 59 e la n. 127/1997), in Sicilia è stata adottata una confusa circolare la quale dovrebbe riguardare «le disposizioni di detta l. n. 127/1997, evidenziandone l'applicabilità in questa Regione nell'osservanza e nei limiti del suo statuto speciale» visto 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» (circolare 12 settembre 1997, n. 8 «l. 15 maggio 1997, n. 127. Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo. Applicazione in Sicilia. Prime misure di adeguamento dell'art.4 della l. reg. 5 luglio 1997, n. 23», in *G.U. Regione siciliana*, 17 settembre 1997, n. 51).

dato «il procedimento, il provvedimento, l'attività, non l'organizzazione, i funzionari non riescono a separare l'amministrazione dalla politica», in un contesto nel quale vi sono settori dell'amministrazione «particolarmente permeabili» al fenomeno malavitoso⁴⁸. L'ordinamento delle autonomie locali in Sicilia dovrebbe rendere meglio percettibile quale deve essere il ruolo dell'ente regione, rispetto ai comuni e alle province⁴⁹.

Fino a quando i deputati di Sala d'Ercole continueranno a pensare alla politica senza porsi il problema della promozione della società siciliana, dell'economia dell'isola, della cultura della legalità, difficilmente le riforme qui auspiccate saranno realizzate.

7. Alcune considerazioni sulle leggi regionali siciliane nella prospettiva della «teoria delle fonti»

Dallo studio di questo pur limitato campione di leggi regionali, emerge tutta una serie di questioni particolarmente delicate. Tali questioni attengono ai rapporti fra fonti diverse (legge regionale – legge statale – diritto comunitario), alla natura delle leggi regionali (leggi – provvedimento) e alla loro efficacia (interpretazione autentica della legge).

Si tratta di aspetti che in questo contributo sono stati descritti muovendo dalla schedatura degli atti pubblicati nel 1996 sulla G.U. della regione siciliana; lo studio, in quanto circoscritto ad un oggetto definito, non si presta a suggerire soluzioni generali sul ruolo della legge regionale nell'ordinamento repubblicano⁵⁰.

Per queste ragioni ci si limiterà soltanto a suggerire uno spunto di riflessione stimolato dal fatto che molte delle leggi regionali studiate sono leggi – provvedimento. Si tratta di leggi che si possono spiegare alla luce del fun-

⁴⁸ Così, A.A. ROMANO, *Sistema politico e criminalità organizzata*, in *Arch. diritto costituzionale*, 2, Torino, Giappichelli, 1993, 297 ss., spec. 312-313.

⁴⁹ Su cui si vedano i contributi di G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, G. PASTORI, *Gli enti locali nella riforma dell'ordinamento regionale*, P. CIARLO, *Il territorio immaginario*, tutti pubblicati in *Le Regioni*, 1995, rispettivamente, 641 ss., 633 ss., 661 ss. Per quanto attiene all'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, si veda la l. reg. 15 settembre 1997, n. 35 «Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale», in *G.U. Regione siciliana*, 17 settembre 1997, n. 51.

⁵⁰ Su cui vedi R. BIN, *Legge regionale*, cit., 197-200; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 336-339; S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, cit., 193-196; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia)*, in *Enc. dir.*, aggiornamento I, Milano, Giuffrè, 1997, 561 ss., spec. 575 ss.

zionamento della «forma di governo» regionale siciliana. Ciò può far pensare che modificando, nel futuro, i rapporti fra Assemblea, Presidente della Regione e Giunta, introducendo un nuovo sistema elettorale e un nuovo regolamento interno dell'Assemblea regionale, il numero delle leggi – provvedimento potrebbe diminuire.

Rimane, però, il problema di come giustificare dal punto di vista costituzionale leggi – provvedimento del tipo esaminato in questo lavoro. Come è noto la Corte costituzionale, anche di recente, ed in riferimento a leggi – provvedimento siciliane, ha ribadito che «non esiste, in linea generale, un divieto di leggi – provvedimento in quanto tali, occorrendo sempre procedere al controllo sostanziale sull'atto, sia pure con le peculiarità richieste dal suo specifico oggetto»⁵¹. Come è noto, il controllo sulla legge – provvedimento prescinde dal verificare se gli atti frutto dell'esercizio della funzione legislativa (statale e regionale) presentino alcune caratteristiche sostanziali⁵², e si muove sul delicato «piano» della ragionevolezza della legge verificando l'eventuale violazione dell'art. 3 o dell'art. 97 della Costituzione⁵³.

In riferimento all'art. 3 della Costituzione la dottrina ha chiarito che l'uguaglianza sostanziale «non può non richiedere interventi derogatori della parità di trattamento»⁵⁴, anche se tale deroga è solo «apparente», nel senso che «più corretto sarebbe dire che l'uguaglianza sostanziale si aggiunge a quella formale riempendola di contenuti più ricchi ma non deroga ai suoi schemi»⁵⁵. Muovendo da quest'ultima impostazione non dovrebbero trovare «cittadinanza» nel nostro ordinamento tutte quelle leggi di favore e particolari, dato che «indipendentemente dall'arbitrio legislativo (al quale reagisce il principio d'uguaglianza davanti alla legge) il divieto di leggi personali sta a significare che la legge non è la forma adatta a produrre certe conseguenze: la pericolosità di detto tipo di atti legislativi, ingiusti o meno che siano, è la ragione sufficiente della loro condanna»⁵⁶.

⁵¹ C. cost., sent. (20 febbraio) 24 febbraio 1995, n. 63, in *Giur. cost.*, 1995, 534 ss., spec. 540.

⁵² Su cui si vedi la raffinata elaborazione di V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 925 ss., spec. 948, sulla quale ora vedi L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 20-24.

⁵³ Per una sintesi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale in tema di ragionevolezza della legge vedi J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. discipline pubblicistiche*, XII, Torino, Utet, 1997, 341 ss.

⁵⁴ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 199.

⁵⁵ A. CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano, Giuffrè, 1976, 37.

⁵⁶ L. PALADIN, *In tema di leggi personali*, in *Giur. cost.*, 1961, 1262 ss., spec. 1270.