

STUDI IN ONORE
DI FRANCO MODUGNO

III

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI MMXI

COMITATO PROMOTORE
DEGLI «STUDI IN ONORE DI FRANCO MODUGNO»



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Gaetano Azzariti, Augusto Cerri, Angel Antonio Cervati, Massimo Luciani, Giuseppe Morbidelli, Alessandro Pace, Cesare Pinelli, Giuseppe Ugo Rescigno, Paolo Ridola, Federico Sorrentino.

I volumi sono pubblicati con il contributo dei Dipartimenti di Scienze giuridiche e di Studi penalistici, filosofico-giuridici e canonistici dell'Università di Roma "La Sapienza", nonché del Dipartimento di diritto pubblico generale e teoria delle istituzioni dell'Università degli Studi di Salerno, del Dipartimento di Scienze giuridiche pubblicistiche dell'Università degli Studi di Teramo e del Centro di Ricerca Interdipartimentale per gli Studi politico-costituzionali e di Legislazione comparata (C.R.I.S.P.E.L.) dell'Università degli Studi "Roma Tre".

Questa raccolta è stata curata da Marco Ruotolo. Si ringraziano le dottoresse Daniela Carrarelli e Tatiana Guarnier per la collaborazione nell'opera redazionale e la dottoressa Marta Cerioni per la ricerca che ha condotto alla stesura della nota bio-bibliografica del Prof. Modugno.

© 2011 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli

Tutti i diritti sono riservati
ISBN 978-88-6342-217-7

INDICE

VOLUME III

- 1843 Elisabetta LAMARQUE
Prove generali di sindacato di costituzionalità accentrato-collaborativo
- 1871 Sergio LARICCIA
Stato e Chiesa cattolica in Italia nella seconda metà dell'ottocento
- 1895 Gavina LAVAGNA
Gli atti della Giunta regionale con forza di legge: il caso della Regione Sicilia
- 1923 Vincenzo LIPPOLIS
Le immunità penali dei parlamentari in Italia
- 1949 Aldo LOIODICE
Valori costituzionali e diritto naturale: spazi per gli argomenti dell'interpretazione
- 1969 Giuseppe LORINI
Norma nuda: un concetto ipotetico
- 1977 Massimo LUCIANI
L'Italia ritrovata grazie ad un poeta? Politica e forme di governo nel pensiero di Giacomo Leopardi
- 2053 Nicola LUPO
Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare
- 2091 Joerg LUTHER
Il diritto alla memoria come diritto culturale dell'uomo nella democrazia
- 2117 Elena MALFATTI
Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme

mo Luciani,
seppe Ugo

di Scienze
l'Università
lico generale
Dipartimento
Geramo e del
uzionali e di
"Roma Tre".

le dottoresse
e nell'opera
ondotto alla

- 2141 Stelio MANGIAMELI
Il Senato federale nella prospettiva italiana
- 2165 Federica MANNELLA
Giudice comune e Costituzione: il problema dell'applicazione diretta del testo costituzionale
- 2191 Giuseppe MARAZZITA
Le ordinanze di necessità: il conflitto tra autorità e forma
- 2227 Vincenzo MARINELLI
Note minime in tema di "diritto alla felicità"
- 2235 Mario MIDIRI
Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale
- 2277 Giuseppe MORBIDELLI
La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare
- 2297 Anna MOSCARINI
Fonti dei privati e principio di competenza
- 2327 Angela MUSUMECI
La sicurezza nell'emergenza. Osservazioni in margine ad un concetto in trasformazione
- 2351 Roberto NANIA
Il diritto di accesso nell'esperienza delle Regioni e degli enti locali
- 2365 Damiano NOCILLA
Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali
- 2407 Alessandro PACE
Le immunità penali extrafunzionali del Presidente della Repubblica e dei membri del Governo in Italia
- 2445 Mario PANEBIANCO
In margine a recenti contributi sulla sovranità
- 2477 Paolo PASSAGLIA
Il segreto delle primarie
- 2505 Maurizio PEDRAZZA GORLERO, Matteo NICOLINI
Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi
- 2561 Valeria PIERGIGLI
Zingari d'Italia: il diritto (negato) alla identità culturale di una minoranza linguistica non (ancora) riconosciuta

- 2593 Cesare PINELLI
La Costituzione come norma sulla normazione. Significati, possibilità e limiti
- 2619 Giovanna PISTORIO
La prevalenza ermeneutica del diritto comunitario
- 2639 Alessandro PIZZORUSSO
I raccordi fra gli ordinamenti giuridici e l'evoluzione dei sistemi delle fonti del diritto operanti negli ordinamenti statali
- 2661 Fabrizio POLITI
La tutela della dignità dell'uomo quale principio fondamentale della Costituzione Repubblicana
- 2683 Salvatore PRISCO
Le radici religiose dei diritti umani e i problemi attuali
- 2697 Andrea PUGIOTTO
Una lettura non reticente della sent. n. 138/2010: il monopolio eterosessuale del matrimonio
- 2723 Antonio PUNZI
Esiste una via d'uscita dal nichilismo?
- 2741 Margherita RAVERAIRA
Sovranazionalità vs sovranità (e viceversa)
- 2771 Giovanna RAZZANO
Il concetto di costituzione in Franco Modugno, fra positivismo giuridico e "giusnaturalismo"

ione diretta

ituzionale

e di energia

o concetto in

ti locali

e leggi elet-

Repubblica e

e variazioni

i una mino-

GAVINA LAVAGNA*

Gli atti della Giunta regionale con forza di legge: il caso della Regione Sicilia

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il presupposto teorico della delega e della decretazione d'urgenza nell'ordinamento siciliano. – 3. Le leggi di delegazione dell'Assemblea siciliana. – 4. La legittimità costituzionale della delega legislativa nel giudizio dell'Alta Corte della Regione Siciliana. – 4.1 Il dibattito di fronte all'Alta Corte. – 4.2. La decisione dell'Alta Corte della Regione Sicilia: la legittimità della delega legislativa regionale. – 5. La decretazione d'urgenza: la questione relativa al Casinò di Taormina.

1. *Introduzione*

Il quesito circa la sussistenza nel sistema delle fonti del diritto regionale di atti normativi aventi forza di legge è presente nel dibattito della dottrina giuspubblicistica italiana sin dall'immediato dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed acquista nuovo interesse di studio oggi, alla luce della riforma del titolo V e della nuova elaborazione degli statuti regionali. Il problema relativo all'ammissibilità di decreti legge ovvero di decreti legislativi deliberati ad opera della Giunta regionale, nasce dalla poco perspicua formulazione dell'articolo 134 della Costituzione che, nell'identificare le fonti sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale attribuito alla Corte, si riferisce, oltre che alle leggi, anche agli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Una lettura affrettata del dettato costituzionale sembrerebbe dunque dare spazio alla possibilità di configurare, anche a livello regionale, atti primari diversi dalla legge, stabilendosi all'articolo 134 che la Corte giudica "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale

* Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza".

delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni” e la mancanza di una qualunque limitazione relativamente all’oggetto del sindacato della Corte induce, ancora di più a riferire l’inciso “atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni”, anche alle regioni¹.

È certo comunque che la dizione dell’articolo 134.2 della Costituzione, sebbene imprecisa e priva di elementi definiti in merito all’estensione dell’oggetto del sindacato, ha senza dubbio rappresentato l’unico elemento testuale a favore dell’ammissibilità di atti regionali aventi forza di legge; e le questioni interpretative sorte in relazione al predetto comma dell’articolo 134 della Costituzione hanno avuto come conseguenza il merito di porre all’attenzione della dottrina il problema della possibile configurazione di atti normativi regionali analoghi a quelli disciplinati dagli articoli 76 e 77 della Costituzione.

La questione relativa alla possibilità di attribuire alla Giunta il potere di emanare atti con forza di legge ci rinvia all’esperienza della Regione siciliana che, come avremo modo di sottolineare nel corso dell’indagine, fece della delegazione legislativa e, per breve periodo, della decretazione d’urgenza, strumenti di pratica normativa regionale fin-

¹ Sull’argomento testuale dell’articolo 134 della Costituzione: G. Belli, *Il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali ed i conflitti di attribuzione fra Stato e Regione e tra le Regioni*, in *La Corte Costituzionale*, Raccolta di Studi, Roma, 1957, 453 ss.; G. Beorchia, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell’ordinamento regionale*, in *Il Foro amministrativo*, 1972, fasc. 4 (aprile), 510 ss.; Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla Legge Cost. 22 novembre 1999*, n. 1, Milano, 2000, 93 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 54 ss.; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, 90 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano. La Corte Costituzionale*, Padova, 1976, 308 ss.; V. Crisafulli, *Sull’ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; V. Di Ciolo, *La delegazione legislativa nell’ordinamento regionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1962, I, 372 ss.; F. Donnini, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/1999*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, 226 ss.; S. Galeotti, *Osservazioni sulla “legge regionale” come specie della “legge” in senso tecnico*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1957, 76 ss.; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 956 ss.; C. Lavagna, *Inammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 339 ss.; T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano, 2000, 240 ss.; M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 51 ss.; F. Modugno, S. Niccolai, *Atti normativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. III, Roma, 1997, 20 ss.; M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di Governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 414 ss.; F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, 1955, 163 ss.; F. Pierandrei, *Corte Costituzionale*, Milano, 1962, 917 ss.; A. Pizzorusso, *La Corte Costituzionale*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Garanzie Costituzionali*, Roma, 1981, 65 ss.; G. Quadri, *La forza di legge*, Milano, 1970, 1 ss.; G. Viesti, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 219 ss.

Gli att.

tanto
luglio
legge
ad un
l’eser-
del C2. Il
diL
tare e
lievo
l’espe
vigor21
n. 51;
166; 6
3della p
econoi
un ter
di cos
mento
91 di
zioni
venne
delle f
i prob
cembri
cise di
sotto
con q
allora
15 ma
Costit
gato,
Regio
coord
presci
decise
titolat

tanto che la Corte Costituzionale, per la prima volta con la sentenza 28 luglio 1959 n. 50, dichiarò l'illegittimità costituzionale di un decreto legge regionale; è noto che con tale decisione la Consulta diede avvio ad una serie ripetuta di pronunce² rivolgendo la sua analisi anche all'esercizio della potestà esercitata dall'esecutivo regionale su delega del Consiglio.

2. *Il caso della Regione Sicilia. Il presupposto teorico della delega e della decretazione d'urgenza nell'ordinamento siciliano*

La questione relativa alla possibilità da parte della Giunta di adottare atti normativi regionali aventi forza di legge, oltre ad avere un rilievo di studio dal punto di vista teorico, conosce, a livello pratico, l'esperienza prodotta dalla Regione Sicilia all'indomani della entrata in vigore del suo Statuto³. Tra le regioni ad autonomia speciale, infatti,

² Sentt. 15 luglio 1959 n. 47; 28 luglio 1958 n. 50; 9 giugno 1961 n. 32; 14 giugno 1962 n. 51; 19 dicembre 1963 n. 167; 18 aprile 1967 n. 45; 23 marzo 1983 n. 69; 4 aprile 1990 n. 166; 6 dicembre 2004 n. 378.

³ L'ordinamento speciale della Sicilia trovò la sua origine nel sentimento autonomista della popolazione dell'Isola e nelle condizioni di particolare disagio sociale ed arretratezza economica in cui le spinte separatistiche si muovevano e in cui avrebbero potuto trovare un terreno di facile degenerazione, a discapito dell'Unità nazionale. Di fronte a tale stato di cose, lo Stato centrale ritenne dunque opportuno avviare un largo processo di decentramento amministrativo, resosi effettivo attraverso l'istituzione con R.D.L. 18 marzo 1944 n. 91 di un Alto Commissario Civile per la Sicilia, cui venne affidato l'esercizio della attribuzioni dei dicasteri centrali, con esclusione di quello della giustizia. L'alto Commissario venne presto affiancato da una Consulta regionale di nomina governativa e rappresentativa delle forze politiche, economiche, sociali e culturali dell'Isola, con il compito di esaminare i problemi della Sicilia ed elaborare "proposte per l'ordinamento regionale" (D.lg. 28 dicembre 1944 n. 416). In forza di tale disposizione, l'Alto Commissario Salvatore Aldisio decise di istituire una commissione di studio per l'elaborazione di un progetto di Statuto che, sottoposto alla discussione della Consulta regionale, nel frattempo eletta, venne approvato con qualche modifica dalla stessa, il 23 dicembre del 1945. La proposta di Statuto venne allora trasmessa al Consiglio dei Ministri e quindi approvata senza variazioni con R. D. Lg. 15 maggio 1946 n. 455, con la clausola della sua successiva sottoposizione all'Assemblea Costituente, per essere coordinato con la nuova Costituzione: "È approvato nel testo allegato, firmato d'ordine Nostro, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, lo Statuto della Regione siciliana. Lo Statuto predetto sarà sottoposto all'Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato". È noto che, sebbene tale disposizione prescriveva il coordinamento dello Statuto con la Costituzione, l'Assemblea Costituente decise di convertirlo immediatamente nella Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2 intitolata "Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana". G. La

to e delle Regioni" amente all'oggetto ferire l'inciso "atti che alle regioni". 34.2 della Costitu- niti in merito al- bio rappresentato à di atti regionali rte in relazione al one hanno avuto e della dottrina il ormativi regionali lla Costituzione. alla Giunta il po- erienza della Re- re nel corso del- ve periodo, della iva regionale fin-

di. Belli, *Il sindacato di tato e Regione e tra le* 153 ss.; G. Beorchia, *I n Il Foro amministra- i del diritto in trasfor-* 19, n. 1, Milano, 2000, rino, 2002, 54 ss.; A. ulli, *Lezioni di diritto ionale*, Padova, 1976, *assegna parlamentare, nto regionale*, in *Giullella Giunta con forza delle assemblee elet-* Galeotti, *Osservazioni sta trimestrale diritto* no, 1985, 956 ss.; C. *tema normativo*, Mi- onale, Milano, 2000, ano, 1961, 51 ss.; F. *cani*, vol. III, Roma, *ioni*, Bologna, 2002, *Corte Costituzionale*, Branca (a cura di), 55 ss.; G. Quadri, *La* 1967, 219 ss.

solo la Sicilia ha provveduto, senza che questo fosse prescritto a livello statutario, ad emanare decreti legge e, previa delegazione, decreti legislativi, dando luogo a situazioni giuridiche piuttosto ambigue e controverse.

Prima però di analizzare il complesso degli atti normativi con forza di legge adottati dall'esecutivo regionale siciliano nei primi anni della sua attività, è opportuno ricercare il presupposto normativo ovvero l'argomento teorico su cui l'Assemblea dell'Isola ha ritenuto legittimamente di poter delegare la sua funzione legislativa alla Giunta. Al pari dello Statuto sardo e di quello del Friuli Venezia Giulia, lo Statuto siciliano rientra tra quelli che non contengono alcuna indicazione esplicita in merito al possibile riconoscimento nel sistema delle fonti normative regionali, di decreti legge e decreti legislativi. L'articolo 12⁴ dello Statuto della Sicilia, infatti, dopo aver dato specificazione degli organi titolari dell'iniziativa legislativa, il Governo e i deputati regionali, e della fase di elaborazione dei progetti di legge, afferma, in modo inequivocabile che la formazione delle leggi compete all'Assemblea e l'emanazione dei regolamenti per l'esecuzione delle stesse spetta, invece, all'esecutivo regionale.

Alla luce di queste considerazioni è da chiedersi, allora, in base a quali argomenti l'Assemblea siciliana abbia, nel primo periodo della sua attività, ritenuto, senza che questo fosse riconosciuto a livello normativo, di poter delegare alla Giunta la funzione attribuitagli espressamente dagli articoli 12 e seguenti dello Statuto. La prima delle ragioni che spiega tale comportamento è stato rintracciato nell'articolo 4 dello Statuto che stabilisce che il regolamento interno dell'Assem-

Barbera, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958; G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*. Commento, Palermo, 1953; G. La Barbera, *Le norme di attuazione dello statuto siciliano*, Milano, 1967; G. Landi, *L'ordinamento e gli istituti della Regione siciliana*, in *Diritto Pubblico regionale*, 1951, 91 ss.; S. Orlando Cascio, *Lo Statuto siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte*, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, 1949, 174 ss.; G. Salemi, *Natura giuridica dello Statuto della Regione siciliana*, in *Nuova Rassegna*, 1959, 473 ss.; F. Teresi, *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988; P. Virga, *Lo Statuto della Regione siciliana*, in *Civitas*, 1955, 111 ss.; S. Villari, G. La Barbera, *Codice della regione siciliana*, Milano, 1975.

⁴ L'articolo 12 dello Statuto siciliano dispone "L'iniziativa delle leggi regionali spetta al Governo ed ai Deputati regionali. I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione della rappresentanza degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali. I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal Governo regionale".

blea regionale⁵ “contiene altresì le disposizioni circa l’esercizio delle funzioni spettanti all’Assemblea regionale”⁶. La ampiezza di tale formulazione ha con tutta probabilità indotto l’Assemblea, come ebbe a sottolineare il Procuratore Generale nella sua requisitoria presso l’Alta Corte siciliana⁷, a poter ricomprendere all’interno di tale disposizione, oltre che la possibilità di disciplinare forme di legiferazione a mezzo di Commissioni in sede deliberante, accanto a quelle in sede referente, anche forme di “legiferazione indiretta per via di delegazione al Governo, previa date condizioni di garanzie e limiti”.

È certo che, volere affermare, sulla base dell’autonomia di organizzazione attribuita all’Assemblea, l’ammissibilità della delegazione legislativa regionale costituisce, fuori ogni dubbio, un eccesso; la potestà di autoregolamentazione concessa dallo Statuto al Consiglio regionale deve infatti intendersi limitata alla disciplina del funzionamento e dell’organizzazione interna dell’organo, senza per questo modificare l’assetto delle competenze costituzionalmente attribuite ai poteri regionali⁸. A conferma di ciò, inoltre, intervengono le disposizioni contenute negli articoli 19 dello Statuto della Sardegna⁹, nell’ar-

⁵ Il regolamento interno dell’Assemblea è stato da questa approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949 e modificato nelle sedute del 30 ottobre 1955, 9 settembre 1964, 24 giugno 1965, 24 maggio 1966, 30 marzo 1967, 17 e 20 novembre 1967, 31 marzo 1971, 21 maggio 1975, 1 ottobre 1976, 8 luglio 1977, 16 luglio 1978, 1 maggio 1986, 20 dicembre 1986, 6 febbraio 1990, 23 luglio 1998, 15 febbraio 2000, 8 agosto 2001, 16 maggio 2002 e 8 ottobre 2003.

⁶ L’articolo 4 dello Statuto Siciliano dispone che “L’Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell’Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l’esercizio delle funzioni spettanti all’Assemblea regionale”.

⁷ Della requisitoria del Procuratore Generale presso l’Alta Corte siciliana, S.E. Eula, è riferito nel paragrafo relativo alla decisione dell’Alta Corte sulla legittimità delle deleghe legislative.

⁸ V. Di Ciolo, *La delegazione legislativa nell’ordinamento regionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1962, I, 374 ss.; L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 61 ss.; G. De Gennaro, *L’esercizio straordinario della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Scritti di diritto Pubblico*, I, Milano, 1954-55, 386 ss.; G. Renato, *In tema di legislazione regionale. Nuovi casi di legislazione delegata e di urgenza*, in *Rivista amministrativa*, 1949, 576 ss. contra C. Ausiello Orlando, *Studi sull’ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, 32 ss. “Tale potestà- (l’Autore allude alla competenza del regolamento di regolare l’esercizio delle funzioni spettanti all’Assemblea) è prevista come potestà da esplicarsi in sede di regolamento interno, ma sembra indubitabile la legittimità del suo uso anche in sede legislativa...”.

⁹ L’articolo 19 dello Statuto sardo dispone che “Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi

scritto a livello
ne, decreti legi-
ambigue e con-

mativi con forza
primi anni della
rmativo ovvero
ritenuto legitti-
alla Giunta. Al
iulia, lo Statuto
ma indicazione
ema delle fonti
i. L’articolo 12⁴
ificazione degli
deputati regio-
ferma, in modo
all’Assemblea e
esse spetta, in-

llora, in base a
o periodo della
to a livello nor-
outagli espres-
prima delle ra-
to nell’articolo
no dell’Assem-

, 1958; G. La Bar-
G. La Barbera, *Le
linamento e gli isti-
Orlando Cascio, Lo
o della Regione Si-
egione siciliana*, in
del diritto, Milano,
s.; S. Villari, G. La

ggi regionali spetta
dalle Commissioni
gli interessi profes-
selle leggi formate

ticolo 25 dello Statuto del Trentino Alto Adige¹⁰ e nell'articolo 19 dello Statuto della Valle d'Aosta¹¹ che, come l'articolo 4 dello Statuto siciliano, prescrivono la facoltà di autoregolamentazione dei rispettivi legislativi regionali, senza per questo avere dato luogo a forme di normazione analoghe a quelle sancite a livello nazionale dagli articoli 76 e 77 della Costituzione.

Prima però di passare all'analisi dell'esperienza pratica in tema di delegazione legislativa e decretazione d'urgenza, è necessario riflettere brevemente sul perché la Regione siciliana, e non le altre a statuto speciale, abbia prodotto un'integrazione, seppure temporanea, del proprio sistema delle fonti normative regionali, la cui transitorietà è disposta, non tanto dalla volontà della Assemblea legislativa dell'Isola che, con molta probabilità avrebbe continuato *sine die* ad emanare atti regionali con forza di legge, quanto piuttosto dai ripetuti interventi sanzionatori della Corte Costituzionale. Anche qui la risposta è agevole se si guarda al più ampio grado di autonomia legislativa attribuita al legislativo siciliano, rispetto a quello delle altre Regioni Speciali. L'approvazione anticipata dello Statuto rispetto alla elaborazione della Carta Costituzionale e prima, dunque, che il dibattito sull'organizzazione regionale si fosse concluso in Assemblea Costituente, così come il mancato coordinamento delle norme dello Statuto con la Costituzione, rendono ragione della maggiore autonomia legislativa di cui è titolare l'Assemblea siciliana, rispetto ai Consigli delle altre Regioni differenziate.

L'analisi e la comparazione delle disposizioni statutarie degli ordinamenti regionali speciali evidenziano, come è noto, che l'autonomia legislativa, oltre il limite derivante dalle leggi costituzionali, incontra, con l'eccezione dell'esperienza siciliana, per alcune materie quello costituito dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (articolo 3 Statuto Sardegna; articolo 4 Statuto Trentino Alto Adige; arti-

componenti il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e Commissioni, in conformità al regolamento interno che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

¹⁰ L'articolo 25 (ora articolo 31) dello Statuto tridentino dispone che "Le norme che disciplinano l'attività del Consiglio regionale sono stabilite da un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri. Il regolamento interno stabilisce anche le norme per determinare l'appartenenza dei consiglieri ai gruppi linguistici".

¹¹ L'articolo 19 dello Statuto della Valle d'Aosta dispone che "Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e Commissioni, in conformità al regolamento interno che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

colo 2 Statuto Valle d'Aosta; articolo 4 Statuto Friuli Venezia Giulia), per altre, invece, i limiti derivanti dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato (articolo 4 Statuto Sardegna; articolo 5 Statuto Trentino Alto Adige; articolo 3 Statuto Valle d'Aosta; articolo 5 Statuto Friuli Venezia Giulia).

E la peculiarità dell'esperienza siciliana si individua in modo evidente nella lettura degli articoli 14 e 17 dello Statuto; il primo attraverso il riconoscimento all'Assemblea di un potestà legislativa che è qualificata esclusiva in riferimento alle materie espressamente indicate, in quanto soggetta al solo limite delle leggi costituzionali dello Stato¹², il secondo invece, evidenziando che, per altre materie, l'autonomia legislativa dell'Assemblea al fine di soddisfare alle condizioni particolari e agli interessi propri della Regione, è vincolata, inoltre, al rispetto dei principi e degli interessi generali su cui si informa la legislazione dello Stato¹³.

Alla luce di quanto fino a qui esposto, sembrerebbe, allora, non essere un caso che la produzione di decreti legislativi e di decreti legge giuntali si sia realizzata in una realtà come quella siciliana all'indomani dell'approvazione dello Statuto e in cui i confini dell'autonomia legislativa risultavano ben più ampi rispetto a quelli prescritti per le altre Regioni a regime speciale.

¹² L'articolo 14 dello Statuto Sicilia sancisce "L'Assemblea nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie ed industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: agricoltura e foreste; bonifica; usi civici; industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; incremento della produzione agricola ed industriale: valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e della attività commerciali; urbanistica; lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche d'interesse nazionale; pesca e caccia; pubblica beneficenza ed opere pie; turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; ordinamento degli uffici e degli enti regionali; stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; espropriazione per pubblica utilità".

¹³ L'articolo 17 dello Statuto siciliano dispone che "Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; igiene e sanità pubblica; assistenza sanitaria; istruzione media e universitaria; disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; annona; assunzione di pubblici servizi; tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale".

3. *Le leggi di delegazione dell'Assemblea siciliana*

Lo Statuto siciliano, approvato con Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, ancora prima della proclamazione della Repubblica e della emanazione della Carta Costituzionale sanciva all'articolo 42 che la prima elezione dell'Assemblea regionale dovesse avere luogo a cura del Governo dello Stato entro tre mesi dall'approvazione dello Statuto stesso in base alla "emananda legge elettorale politica dello Stato". La scelta del Capo provvisorio dello Stato di convocare i Comizi elettorali in Sicilia per il 20 aprile 1947¹⁴ importò che la prima riunione dell'Assemblea regionale si realizzasse con un ritardo di dieci mesi rispetto alla data di approvazione dello Statuto; il rinvio nella convocazione del Consiglio regionale unito alle urgenti necessità e alla straordinarietà dei problemi presenti sul territorio al momento del suo insediamento indusse il legislatore siciliano a conferire, temporaneamente e parzialmente, i propri poteri al Governo¹⁵.

¹⁴ Il capoverso dell'articolo 1 del Decreto del Capo Provvisorio dello Stato 6 dicembre 1946 n. 456, relativo alla convocazione dei Comizi elettorali per la prima elezione dell'Assemblea regionale, disponeva che alle prime elezioni si applicavano le disposizioni del Decreto legislativo 10 marzo 1946 n. 74, recante norme per l'elezione dell'Assemblea Costituente.

¹⁵ C. Ausiello Orlando, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, 19 ss.; G. Beorchia, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Il Foro amministrativo*, 1972, fasc. 4 (aprile), 510 ss.; Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999*, n. 1, Milano, 2000; E. Casetta, *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1959, I, 1277 ss.; V. Crisafulli, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; S. De Fina, *Autonomia legislativa della Regione siciliana*, Milano, 1957; G. De Gennaro, *L'esercizio della potestà legislativa nella regione siciliana*, in *Rivista delle Province*, 1950, 98 ss.; G. De Gennaro, *L'esercizio straordinario della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Scritti di diritto Pubblico*, I, Milano, 1954-55, 379 ss.; U. De Siervo, *Gli Statuti delle Regioni*, Milano, 1974; V. Di Ciolo, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1962, I, 372 ss.; C. Esposito, *I decreti legge delle regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, 780 ss.; G. Ferrari, *Statuti regionali, norme programmatiche e delega di potestà legislativa regionale*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1949, 1031 ss.; S. Galeotti, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1957, 76 ss.; G. La Barbera, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano*, Milano, 1967; G. La Barbera, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958; G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Palermo, 1953; C. Lavagna, *Inammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 339 ss.; A. Lentini, *Costituzionalità della delegazione dei poteri legislativi dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Nuova Rassegna*, n. 21, 1950, 1608 ss.; E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Mi-

L'elaborazione del primo atto approvato dall'Assemblea siciliana, la legge 1 luglio 1947 n. 1 intitolata "Delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", venne affrontata, non senza dibattito in seno all'Assemblea regionale. Nella seduta del 20 giugno 1947 l'On. Ausiello dichiarò, infatti, la inammissibilità della delega legislativa in virtù dell'articolo 12 dello Statuto siciliano che, è noto, sancisce solo modalità di esercizio della potestà legislativa della regione e, soprattutto che, in assenza di una espressa disposizione statutaria di riferimento i provvedimenti legislativi del Governo potevano essere dichiarati incostituzionali dagli organi di controllo. Di contro l'On. Restivo replicò, pur riconoscendone l'anomalia a livello teorico, che la ratifica del provvedimento della Giunta da parte del Consiglio regionale prescritta all'ultimo comma della legge 1 luglio 1947 n. 1, rappresentasse invece, una valida garanzia per il legislatore regionale nella delegazione della sua funzione. Gli interventi a sostegno della legittimità della delegazione legislativa del Presidente dell'Assemblea, l'On. Cipolla, che ricordò che la delega dei poteri legislativi al Governo, pur non essendo consentita dallo Statuto Albertino, era stata sempre ammessa nella prassi, e del Presidente della regione l'On. Alessi, che affermò il principio in base al quale chiunque ha un potere può delegarlo ad altri, costituirono le motivazioni decisive su cui l'Assemblea siciliana decise di approvare la legge che venne definitivamente votata nella successiva seduta del 21 giugno 1947¹⁶.

lano, 2002; T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista Trimestrale diritto Pubblico*, 1956, 100 ss.; M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961; G. Miele, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949; F. Mohroff, *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Roma, 1965; M. Olivetti, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004; S. Orlando Cascio, *Lo Statuto Siciliano nella giurisprudenza dell'Alta Corte*, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, 1949, I, 174 e 249 ss.; L. Paladin, *Decreti-legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1959, I, 1265 ss.; U. Potoshnik, *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in Aa.Vv., *Atti del primo convegno di Studi regionali*, Padova, 1955, 180 ss.; G. Renato, *In tema di legislazione regionale. Nuovi casi di legislazione delegata e di urgenza*, in *Rivista amministrativa*, 1949, 576 ss.; G. Salemi, *L'attività legislativa della Regione siciliana*, in *Nuova Rassegna*, 1948, 2, 821 ss.; E. Spagna Musso, *Giurisprudenza dell'Alta Corte Siciliana*, in *Rassegna diritto Pubblico*, 1955, I, 460 ss.; S. Spataro, *Le leggi regionali di delega di poteri*, in *Giurisprudenza Siciliana*, 1949, II, 62 ss.; E. Tosato, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931; E. Tucari, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, 1966; G. Viesti, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967; P. Virga, *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. II, Milano, 1957, 83 ss.

¹⁶ *Atti dell'Assemblea regionale siciliana*, Discussioni, XV, seduta 20 giugno 1947, 175.

La legge regionale di delegazione 1 luglio 1947 n. 1, con la quale il legislativo siciliano delegò alla Giunta, per un periodo di quattro mesi "nei casi di urgenza ed improrogabile necessità" il compito di emanare norme giuridiche in relazione all'organizzazione ed il funzionamento degli uffici, all'annona, al commercio, all'igiene e alla sanità pubblica, rappresentò, dunque, il primo esempio di una pratica più volte ripetuta nella realtà siciliana. Il riferimento alla "urgenza ed alla improrogabile necessità" sembra evocare il fondamento di questa normativa nel notissimo canone *necessitas facit ius*. L'articolo 3 della suddetta legge statuiva inoltre, che i decreti legislativi dovevano essere presentati, a pena di decadenza, all'Assemblea non oltre la terza seduta dopo la rispettiva pubblicazione, al fine di ottenerne la ratifica; la mancata ratifica ne avrebbe comportato la cessazione dell'efficacia "dalla data di pubblicazione dell'avviso di mancata ratifica". La cessazione dell'efficacia, dunque, sia in caso di mancata presentazione per la ratifica, sia in caso di negata ratifica, avrebbe prodotto i suoi effetti *ex nunc*, e cioè non già dalla data della loro emanazione, ma solo dalla data di pubblicazione dell'annuncio della mancata ratifica. E ai sensi dell'articolo 4, i decreti legislativi che non fossero stati ratificati da parte dell'Assemblea entro 6 mesi dalla loro pubblicazione, avrebbero comunque cessato di avere vigore dal giorno della scadenza del suddetto termine. Ma la decisione di procrastinare la delegazione della funzione legislativa alla Giunta, prima con la legge 2 gennaio 1948 n. 1, fino al 31 gennaio 1948, poi con la legge 25 giugno 1948 n. 21¹⁷, fino al successivo 31 ottobre, fornì al Consiglio regionale l'occasione per ampliarne anche l'oggetto.

Il Governo regionale, pertanto si trovò ad avere delegata non solo la potestà di legiferare nelle materie dianzi citate (organizzazione di uffici, annona, commercio, igiene e sanità), ma anche quella "di emanare norme giuridiche aventi forza di legge per la ricezione di provvedimenti legislativi dello Stato"¹⁸ che sarebbero risultate legittime – osserva Spataro¹⁹ – in virtù della necessità che la ricezione di dette leggi dello Stato avvenisse tempestivamente e con quella rapidità di procedura, estranea all'Assemblea.

¹⁷Le leggi 2 gennaio 1948 n. 1 e 25 giugno 1948 n. 21 inoltre estesero rispettivamente ad otto mesi e poi ad un anno, quel termine di sei mesi prescritto dall'articolo 4 della legge 1 luglio 1947 n. 1, scaduto il quale i decreti legislativi pubblicati avrebbero cessato di produrre effetti qualora non fossero stati ratificati.

¹⁸ Articolo 2 della legge 25 giugno 1948 n. 21.

¹⁹ S. Spataro, *Le leggi regionali di delega di poteri*, in *Giurisprudenza Siciliana*, 1949, II, 64.

Il 31 ottobre 1948 anziché rappresentare il termine ultimo per l'esercizio della funzione legislativa da parte della Giunta siciliana, impartì un nuovo stimolo al Presidente della Regione l'On. Restivo il quale ritenne, al fine di evitare nuove ipotesi di delegazione, di istituire all'interno del Consiglio il sistema delle Commissioni legislative deliberanti, in analogia a quanto disposto, per il Parlamento nazionale, all'articolo 72 della Costituzione. Come risulta dagli atti parlamentari²⁰, infatti, il 14 gennaio 1949 il Presidente della regione presentò un disegno di legge intitolato "Temporaneo conferimento di funzioni legislative alle Commissioni dell'Assemblea regionale" che mirava ad attribuire, seppure in via del tutto temporanea, la funzione legislativa alle commissioni consiliari. Il disegno di legge in oggetto mirava dunque a predisporre un istituto che presentava caratteri ambigui ed eterogenei ben più evidenti di quelli cui aveva dato luogo la delegazione prospettata dalla legge 1 luglio 1947 n. 1; le commissioni, infatti, avevano attribuito il compito di deliberare su materie di rilevante interesse e non, come avviene a livello nazionale su singoli oggetti, ed il risultato di tale attività era dato dall'adozione di decreti legislativi da sottoporre alla ratifica dell'Assemblea.

Le critiche avanzate in seno all'Assemblea circa l'opportunità di istituire commissioni in sede deliberante furono particolarmente aspre ed incisive e condussero alla presentazione di un emendamento con il quale da un lato, si proponeva il ritorno al sistema della delegazione legislativa quale strumento più agile di legislazione e, dall'altro, si poneva fine ad ogni tentativo di attribuire la funzione in oggetto alle commissioni²¹.

Quando oramai il termine ultimo (31 ottobre 1948) per il Governo di adottare atti normativi con forza di legge risultava definitivamente scaduto, l'Assemblea siciliana delegò nuovamente l'esecutivo regio-

²⁰ *Atti dell'Assemblea regionale siciliana*, Documento n. 206 del 14 gennaio 1949.

²¹ *Atti dell'Assemblea regionale siciliana*, Discussioni, CXLVI, seduta del 17 gennaio 1949. Come si legge dagli atti dell'Assemblea regionale, il dibattito relativo al disegno di legge presentato dal Presidente Restivo fu particolarmente aspro. Merita in questa sede fare riferimento alla posizione mostrata dall'On. Beneventano le cui critiche furono determinanti relativamente al fallimento del progetto. Pur volendo ammettere la attività legislativa della Commissione – affermava Beneventano – la ratifica dei decreti legislativi richiesta in seno all'Assemblea avrebbe costituito "l'assurda situazione di un'Assemblea che ratifica se stessa, o peggio ancora, di una legge che ritorna all'esame dell'Assemblea sotto forma di disegno di legge" e quindi "una legge verrebbe alle commissioni due volte: una volta sotto forma di disegno di legge di iniziativa governativa ed un'altra volta ancora per la ratifica".

n. 1, con la quale il
do di quattro mesi
compito di emanare
il funzionamento
la sanità pubblica,
tica più volte ripe-
za ed alla improro-
i questa normativa
o 3 della suddetta
ano essere presen-
terza seduta dopo
ratifica; la mancata
ficacia "dalla data
La cessazione del-
one per la ratifica,
i effetti *ex nunc*, e
solo dalla data di
E ai sensi dell'arti-
icati da parte del-
vrebbero comun-
a del suddetto ter-
ne della funzione
1948 n. 1, fino al
. 21¹⁷, fino al suc-
ccasione per am-

delegata non solo
anizzazione di uf-
uella "di emanare
one di provvedi-
te legittime – os-
one di dette leggi
apidità di proce-

tesero rispettivamente
l'articolo 4 della legge
ebbero cessato di pro-

Siciliana, 1949, II, 64.

nale affinché provvedesse in ordine all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici e dei servizi della regione. La legge siciliana 26 gennaio 1949 n. 4, attribuiva alla Giunta "il potere di adottare decreti legislativi in ordine alla organizzazione ed al funzionamento provvisorio degli uffici e dei servizi della Regione e nei casi in cui sia opportuno provvedere con urgenza in rapporto alle condizioni particolari ed alle esigenze proprie della Regione". E se l'articolo 1 della legge in questione, oltre a definire l'oggetto della delega e fissarne il termine al 30 aprile 1949, sanciva la potestà del governo di emanare atti aventi forza di legge "su conforme parere delle commissioni legislative permanenti dell'Assemblea", l'articolo 3 prevedeva la possibilità che un determinato numero di membri della Commissione competente o dodici deputati, potessero richiedere il deferimento dello schema del decreto all'Assemblea per seguire la procedura ordinaria di discussione ed approvazione dei disegni di legge²².

La lettura dei singoli articoli evidenzia che la legge regionale 26 gennaio 1949 n. 4, pur qualificandosi come legge regionale di delegazione al pari di quella 1 luglio 1947 n. 1 diede vita ad uno strumento legislativo che partecipava contemporaneamente sia alle forme della legge delegata che a quelle del decreto legge. La delegazione alla Giunta regionale della potestà di emanare atti normativi con forza di legge in relazione all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici e dei servizi della regione e in tutti quei casi in cui fosse necessario provvedere con urgenza, così come la necessità che il provvedimento da adottare risultasse vincolato al parere di conformità espresso dalla Commissione legislativa competente, richiamava tanto i criteri informativi della delegazione legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione e della decretazione d'urgenza, quanto l'ipotesi di procedimento abbreviato di cui all'articolo 72 della Costituzione, dando vita ad una fattispecie ambigua che venne qualificata quale "una creatura giuridica, frutto di un'intima collaborazione fra potere legislativo e potere esecutivo"²³. Nonostante il sistema adottato dal legislatore regionale

²² L'articolo 3 della legge regionale 26 gennaio 1949 n. 4 sanciva che "Qualora quattro membri della Commissione competente, o, nel caso di Commissioni riunite, quattro membri per ciascuna di esse, o dodici deputati, entro cinque giorni dal parere espresso dalla Commissione, lo richiedano con nota diretta al Presidente della Assemblea, gli schemi dei decreti legislativi di cui all' art. 1, sono sottoposti all' Assemblea per seguire la procedura ordinaria di discussione ed approvazione dei disegni di legge".

²³ L. Canepa, *L'attività legislativa della regione siciliana nel II semestre del 1949*, in *Regione Siciliana*, Documentario, n. 2, 1950.

potesse far pensare ad un sistema misto, in virtù dei richiami suddetti, non mancò comunque chi qualificasse il meccanismo di produzione normativa prescritto quale soltanto "una forma di delegazione di poteri, sia pure mediante un congegno che si discosta dalla forma tipica prevista dalla Costituzione"²⁴.

La legge 26 gennaio 1949 n. 4, successivamente prorogata con le leggi 21 aprile 1949 n. 16, 1 settembre 1949 n. 51, 13 marzo 1950 n. 24, 3 gennaio 1951 n. 1, 13 marzo 1951 n. 28, 18 agosto 1951 n. 44, 3 gennaio 1952 n. 1, 25 luglio 1952 n. 46²⁵, prevedeva inoltre che le norme approvate sarebbero state promulgate dal Presidente della regione nella forma di decreti legislativi; il Governo doveva quindi, a pena di decadenza, presentare tali atti all'Assemblea che avrebbe provveduto a ratificarli. A fronte della mancata indicazione all'interno della legge 26 gennaio 1949 n. 4 del termine entro il quale l'Assemblea avrebbe dovuto disporre la ratifica dei decreti legislativi suddetti, la più recente legge di delega 3 gennaio 1952 n. 1 prescrisse che i decreti sarebbero dovuti essere ratificati, a pena di decadenza entro sei mesi dalla loro pubblicazione, aggiungendo talaltro che gli atti normativi della Giunta non ratificati avrebbero cessato di avere vigore dalla data di pubblicazione dell'avviso di mancata ratifica.

4. *La legittimità costituzionale della delega legislativa nel giudizio dell'Alta Corte della Regione Siciliana*

4.1 *Il dibattito di fronte all'Alta Corte*

L'effettiva e ripetuta adozione da parte della Giunta siciliana di decreti legislativi regionali in assenza di una normativa costituzionale di

²⁴ C. Ausiello Orlando, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, 26.

²⁵ La legge 21 aprile 1949 n. 16 prorogò la delegazione legislativa fino al 15 giugno 1949; la legge 1 settembre 1949 n. 51 fino al 31 dicembre 1949; la legge 13 marzo 1950 n. 24 fino al 30 giugno 1950; la legge 3 gennaio 1951 n. 1 fino al 28 febbraio 1951; la legge 13 marzo 1951 n. 28 fino al 20 aprile 1951; la legge 18 agosto 1951 n. 44 fino al 31 ottobre 1951; la legge 3 gennaio 1952 n. 1 fino al 31 marzo 1952; la legge 25 luglio 1952 n. 46 fino al 31 ottobre 1952 e infine, la legge 21 aprile 1953 n. 32 fino al 15 giugno 1953. Successivamente l'Assemblea siciliana concesse alla Giunta deleghe legislative per oggetti particolari, come ad esempio quella contenuta nella legge 18 marzo 1955 n. 17 ed esercitata dal Governo regionale con il Decreto del Presidente della Regione 29 ottobre 1955 n. 6 per l'emanazione delle norme relative al nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali.

riferimento, fu oggetto di giudizio davanti all'Alta Corte per la Regione Sicilia²⁶. Il 4 agosto 1949, infatti, il Commissario dello Stato decise di impugnare due leggi di delegazione approvate dall'Assemblea siciliana; la prima, la legge 1 settembre 1949 n. 51 "Rinnovazione della delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", votata dal legislativo regionale nella seduta del 26 luglio allo scopo di procrastinare fino al 31 dicembre 1949 la delegazione legislativa già conferitagli fino al 30 aprile 1949 dalla legge 26 gennaio 1949 n. 4 e, successivamente prorogata al 15 giugno 1949, dalla legge 21 aprile 1949 n. 16; la seconda, la legge 1 settembre 1949 n. 52, approvata dall'Assemblea il 29 luglio 1949 al fine non solo di posticipare il termine della delegazione della potestà legislativa al governo della Regione fino al 31 dicembre 1949, ma anche di apportare modifica-

²⁶ L'Alta Corte per la Regione Sicilia, un organo di giustizia costituzionale chiamato a garantire il rispetto della sfera di competenza legislativa tra Stato e Regione siciliana, venne istituita (articolo 24 dello Statuto siciliano) con il compito principale di giudicare della costituzionalità delle "leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione" (articolo 25 Statuto siciliano). Ma non solo. Ai sensi dell'articolo 26, l'organo era investito del giudizio promosso dall'Assemblea regionale sui reati commessi dal Presidente e dagli assessori siciliani. L'Alta Corte, che aveva sede a Roma presso la Corte di Cassazione, era composta di sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore Generale; i membri erano nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione, mentre il Presidente ed il Procuratore Generale erano direttamente nominati dalla stessa Alta Corte.

L'Alta Corte, legittimata ad operare in base alla VII disposizione transitoria e finale, secondo comma della Costituzione, che dispone, come è noto, che "fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione", è venuta definitivamente meno in seguito di una vicenda piuttosto confusa conclusasi con la sentenza 27 febbraio 1957 n. 38 con cui la Corte Costituzionale affermò di essere legittimata a giudicare delle leggi regionali siciliane impuginate dallo Stato, ritenendo assorbita nella propria competenza quella prescritta per l'organo siciliano. Limitatamente alla sola competenza penale ex articolo 26 dello statuto siciliano, l'Alta Corte continuò ad operare fintanto che la Consulta, con la sentenza 15 gennaio 1970 n. 6, dichiarò in via definitiva l'assoluta incompatibilità delle disposizioni statutarie con la Costituzione non essendo consentito un "foro speciale e privilegiato per gli assessori di una sola regione e che in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomia (art. 5 della Costituzione), il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta".

Cfr. per tutti V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1976, 204 ss.; G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Palermo, 1953, 198 ss.; G. La Barbera, *Lineamenti di Diritto pubblico della Regione siciliana*, Palermo, 1958, 429 ss.; P. Virga, *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. II, Milano, 1957, 83 ss.

zioni alla composizione e al funzionamento delle commissioni legislative permanenti che, a norma della legge 26 gennaio 1949 n. 4 dovevano esprimere il loro parere su progetti dei decreti legislativi predisposti dal Governo nell'esercizio della potestà delegata.

Le motivazioni addotte per il ricorso dal Commissario dello Stato, si fondarono, da un lato, sul presupposto che lo Statuto della Regione siciliana non prevedesse espressamente la delegazione dell'esercizio della potestà legislativa; dall'altro, che anche qualora fossero applicabili in via analogica nella realtà regionale le disposizioni prescritte agli articoli 76 e 77 della Costituzione, la legge siciliana 26 gennaio 1949 n. 4, che costituì il prototipo di legge di delegazione a cui si ispirarono le successive di proroga, sarebbe comunque risultata in contrasto con il disposto costituzionale per un duplice ordine di motivi: il primo evidenziato dal fatto che la legge in questione, pur prescrivendo determinate modalità di esercizio della delega, come ad esempio la necessità di una parere conforme espresso dalla Commissione legislativa competente ovvero la ratifica dell'Assemblea, configurava dei limiti che "si risolvono in norme del tutto arbitrarie"; il secondo invece, fondato sulla considerazione che la delegazione prescritta dall'articolo 76 della Costituzione può essere conferita soltanto per oggetti definiti e con determinazione di principi direttivi, diversamente dal caso di specie che, confondendo in un'unica disciplina i decreti legislativi e i decreti legge, prescriveva l'urgenza come presupposto legittimante la delegazione.

Le motivazioni avanzate dal Commissario dello Stato a sostegno dell'impugnazione davanti alla Alta Corte evidenziavano, inoltre, un difetto in merito alla promulgazione e alla ratifica delle stesse leggi di delegazione: l'Avvocato dello Stato Salerni, a riguardo, sottolineava che il secondo comma dell'articolo 2 ed il primo comma dell'articolo 4 della legge 26 gennaio 1949 n. 4 dettavano disposizioni in merito alla promulgazione degli atti di legislazione delegata quando invece la disciplina della promulgazione delle leggi e dei regolamenti regionali deve intendersi sottratta alla potestà legislativa della Regione, non figurando tale materia tra quelle elencate negli articoli 14 e 17²⁷ dello

²⁷ L'articolo 14 dello Statuto della Regione siciliana dispone che *l'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha legislazione esclusiva sulle seguenti materie: a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed*

Corte per la Re-
rio dello Stato de-
te dall'Assemblea
Rinnovazione della
governo della Re-
del 26 luglio allo
delegazione legi-
legge 26 gennaio
1949, dalla legge
re 1949 n. 52, ap-
colo di posticipare
al governo della
portare modifica-

stituzionale chiamato a
legione siciliana, venne
e di giudicare della co-
leggi e dei regolamenti
medesimi entro la Re-
olo 26, l'organo era in-
messi dal Presidente e
a Corte di Cassazione,
Procuratore Generale;
dello Stato e della Re-
mente nominati dalla

ne transitoria e finale,
e "fino a quando non
rsie indicate nell'arti-
entrata in vigore della
nda piuttosto confusa
ostituzionale affermò
nate dallo Stato, rite-
gano siciliano. Limita-
ano, l'Alta Corte con-
io 1970 n. 6, dichiarò
e con la Costituzione
ri di una sola regione
no di autonomia (art.
uzionale non può tol-

lova, 1976, 204 ss.; G.
s.; G. La Barbera, *Li-*
429 ss.; P. Virga, *Alta*
no, 1957, 83 ss.

Statuto, in quanto già regolata a livello statale²⁸; ed inoltre, l'articolo 4 della legge suddetta stabiliva che, quando l'Assemblea regionale ratifica con emendamenti gli atti delegati, la efficacia degli emendamenti medesimi decorre *ex nunc* in contrasto con il principio affermato nell'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione per cui i decreti legge, se non convertiti in legge, perdono efficacia retroattivamente.

A fronte delle motivazioni contenute nel ricorso del Commissario, la difesa della regione, rappresentata dagli avvocati Salvatore Orlando Cascio e Giovanni Salemi, con atto depositato il 28 agosto 1949 sosteneva l'irricevibilità del ricorso dal momento che l'acquiescenza nei confronti delle originarie leggi di delega non avrebbe permesso di impugnare quelle successive di proroga. Le ragioni di opportunità e di convenienza avanzate dal Commissario a giustificazione della sua precedente omissione evidenziavano, ad opinione dell'Avvocato Orlando Cascio, la mancanza di una chiara visione dei propri poteri. Non rientra certamente nella facoltà del Commissario dello Stato, secondo la difesa Sicilia, vagliare l'opportunità e la convenienza di una determinata impugnativa, avendo egli il preciso dovere di impugnare quelle leggi ritenute incostituzionali. Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana è e doveva essere il custode della costituzionalità non soltanto delle leggi della regione, ma anche delle leggi dello Stato.

Di contro ribatteva l'Avvocato dello Stato Achille Salerni che la mancata impugnativa di una legge non può significare, né può importare che ulteriori impugnative non vi dovrebbero più essere. Il prece-

industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità.

L'articolo 15 sancisce che le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

²⁸ D.L. Capo Provvisorio dello Stato, 25 marzo 1947, n. 204 – Norme per l'attuazione dello Statuto della regione siciliana e disposizioni transitorie (G.U. 17 aprile 1947, n. 89). Sez. I: Disposizioni relative alla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regolamenti.

dente silenzio non può dunque costituire un'ipotesi di acquiescenza, né tanto meno precludere la via, a successive impugnative.

Dopo aver posto la questione di irricevibilità per le ragioni dianzi citate, la difesa della Regione sosteneva il difetto di giurisdizione dell'Alta Corte rispetto ad impugnative che, come quella di specie, prospettano vizi di illegittimità interna delle leggi e non un conflitto, tra l'ordinamento regionale e l'ordinamento statale.

A questa eccezione ribatteva ancora una volta l'Avvocato dello Stato Salerni il quale affermava a riguardo la piena giurisdizione dell'Alta Corte in virtù dell'articolo 27 dello Statuto siciliano che abilita, o meglio legittima, il Commissario dello Stato a proporre impugnativa dinanzi all'Alta Corte per tutto ciò che è previsto negli articoli 25 e 26 dello Statuto²⁹.

La competenza dell'Alta Corte — proseguiva l'Avvocato Salerni — va oltre il conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni. "Ora un conflitto fra due ordinamenti giuridici più tipico dell'attuale non può sussistere. Il Commissario ha infatti denunciato la violazione o la pretesa violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione che fanno parte integrante, essenziale di un ordinamento giuridico quale è quello della Costituzione statale in contrasto ad altro ordinamento giuridico"³⁰. Il ricorso, concludeva Salerni, è dunque ammissibile sia con riferimento all'ipotesi prevista dalla lettera a dell'articolo 25 dello Statuto siciliano che, come è noto, non fissa alcun limite all'esercizio del sindacato dell'Alta Corte potendo esso estendersi al controllo delle leggi regionali anche indipendentemente dalla loro interferenza con le leggi costituzionali dello Stato; sia con riferimento al caso di cui alla lettera b dello stesso articolo 25 in cui è prescritto che il sindacato può essere più ristretto riferendosi alle sole leggi e ai regolamenti regionali al fine di

²⁹ L'articolo 27 dello Statuto siciliano dispone che "Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte giudizi di cui agli articoli 25 e 26 e, in questo ultimo caso, anche in mancanza di accuse da parte dell'Assemblea regionale". L'articolo 25 dello Statuto sancisce, invece, le competenze dell'Alta Corte affermando che "L'Alta Corte giudica sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale; b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente Statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione". Ai sensi dell'articolo 26 dello Statuto, l'Alta Corte giudica inoltre "dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale".

³⁰ *Difesa dello Stato* (avv. Achille Salerni), in Resoconto stenografico della discussione innanzi all'Alta Corte, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, n. VI, novembre-dicembre, 1949, 259 ss., e in *Alta Corte per la Regione siciliana*, volume I, Milano, 1954, 205 ss.

inoltre, l'articolo 4
leale regionale rati-
legli emendamenti
pio affermato nel-
: per cui i decreti
retroattivamente.

del Commissario,
Salvatore Orlando
agosto 1949 soste-
l'acquiescenza nei
e permesso di im-
i opportunità e di
one della sua pre-
Avvocato Orlando
poteri. Non rien-
Stato, secondo la
a di una determi-
impugnare quelle
Stato per la Re-
stituzionalità non
gi dello Stato.
ille Salerni che la
re, né può impor-
ù essere. Il prece-

nd industriali e delle at-
li opere di interesse pre-
ubbliche in quanto non
ia; m) pubblica benefi-
iesaggio; conservazione
rcostruzioni relative; p)
nomico degli impiegati
ersonale dello Stato; r)
e per pubblica utilità.
ed enti pubblici che ne
ento degli enti locali si
tati della più ampia au-
rali spetta alla Regione
ne, ordinamento e con-

Norme per l'attuazione
7 aprile 1947, n. 89).
leggi e dei regolamenti.

controllare se essi abbiano eventualmente violato le norme dello statuto locale.

Le argomentazioni prodotte dal Commissario dello Stato e dalla difesa della Regione indussero l'Alta Corte a pronunciare l'infondatezza delle due questioni pregiudiziali riferendo secondo due diverse linee di ragionamento; in merito al difetto di giurisdizione, la Corte dispose che lo Statuto siciliano attribuisce in modo non equivoco diversa estensione alla giurisdizione dell'Alta Corte a seconda che si trovi a sindacare della costituzionalità delle leggi della regione [lettera a) articolo 25 dello Statuto siciliano] ovvero delle leggi e dei regolamenti dello Stato [lettera b) articolo 25 dello Statuto siciliano]. Di conseguenza, nella prima ipotesi prescritta dall'articolo 25 lett. a, nessun limite è posto all'esercizio del sindacato dell'Alta Corte: essa deve in ogni caso controllare la rispondenza delle leggi regionali, indipendentemente dalla loro interferenza nella sfera di competenza propria dello Stato, a tutte le norme del nostro sistema costituzionale; nella seconda ipotesi, prescritta invece dall'articolo 25 lett. b, il sindacato, pur estendendosi ai regolamenti oltre che alle leggi dello Stato, è comunque più ristretto in quanto il termine di riferimento non è costituito da tutte le norme costituzionali, ma soltanto da quelle contenute nello Statuto siciliano, e ciò al fine di poter valutare la efficacia delle norme statali entro la regione. Ai due settori di giurisdizione corrispondono modalità e termini diversi di impugnazione secondo quanto sancito dagli articoli 27 e seguenti dello Statuto.

In merito alla seconda questione pregiudiziale, quella avente come oggetto l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza del Commissario dello Stato, l'Alta Corte dichiarò anche in questa circostanza l'infondatezza, motivando che l'atto legislativo con il quale viene prorogata l'efficacia di norme poste in essere con atto anteriore, ha contenuto ed effetti autonomi. Dalla approvazione di ogni legge di proroga deriva pertanto un autonomo potere di impugnativa del Commissario dello Stato; non esiste decadenza quando tale potere sia esercitato, caso per caso, entro il disposto dell'articolo 28 dello Statuto della Regione siciliana che fissa a cinque giorni il termine per l'impugnazione della legge davanti alla Alta Corte da parte del Commissario dello Stato³¹.

³¹ L'articolo 28 dello Statuto siciliano dispone che " Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti all'Alta Corte".

Una volta dichiarata l'infondatezza delle eccezioni pregiudiziali, l'Alta Corte affrontò la questione principale di merito che richiedeva di valutare se l'Assemblea regionale potesse legittimamente delegare al Governo, l'esercizio della potestà legislativa; il dibattito si concentrò pertanto, sul se potesse dichiararsi conforme al dettato costituzionale la delegazione legislativa ripetutamente posta in essere dall'Assemblea siciliana a favore della giunta regionale.

Nel ricorso presentato, il Commissario dello Stato ebbe a sottolineare che sin da quando l'Assemblea regionale delegò, con la prima legge da essa deliberata, la legge 1 luglio 1947 n. 1 intitolata "Delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", sorsero seri dubbi in ordine alla sua costituzionalità. Ma il carattere del tutto eccezionale della delega, la durata limitata di quattro mesi, l'oggetto circoscritto all'organizzazione provvisoria degli uffici ed altre poche determinate materie, nonché la necessità di provvedere agilmente alle più immediate necessità di una regione di recente istituzione, resero inopportuno sollevare a riguardo una formale eccezione di costituzionalità³². La tolleranza finora usata, per motivi di mera opportunità e con precise riserve – continuò l'Avvocato dello Stato Salerni – "non può certo precludere al Commissario dello Stato la facoltà di impugnare le due leggi ... Invero sembra da escludere che l'Assemblea legittimamente possa delegare al Governo la potestà di emanare norme legislative, potestà che a termini dello Statuto siciliano, solo ad essa compete. Qualora infatti si volesse considerare la potestà legislativa regionale come una funzione delegata all'Assemblea dall'organo legislativo dello Stato, un'ulteriore delega sarebbe vietata, in base al noto *delegatus non potest delegare*"³³.

Nel contraddittorio dinanzi all'Alta Corte, la Regione Sicilia fondò la sua difesa su argomentazioni differenti e in larga misura contraddittorie, come rilevò l'Avvocato dello Stato Salerni; da un lato, la requisì-

³² Come si evince dal Ricorso presentato dal Commissario dello Stato, in *Alta Corte per la Regione siciliana*, volume I, Milano, 1954, 205, la Regione fu avvisata con lettera formale datata 25 gennaio 1949 n. 576 che solo per motivi di carattere contingente, le leggi riguardanti la delega legislativa non erano state impuginate e che il Commissario dello Stato si riservava ampia libertà di azione, qualora fossero adottate altre disposizioni del genere. Riserve che furono confermate con la successiva lettera del 9 aprile 1949 n. 825 (allegato 5), nella quale si ribadiva il proposito di investire della questione l'Alta Corte, nel caso in cui la delega fosse ulteriormente prorogata.

³³ *Ricorso del commissario dello Stato*, in *Resoconto stenografico della discussione innanzi all'Alta Corte*, in *Alta Corte per la Regione siciliana*, volume I, Milano, 1954, 206 ss.

le norme dello sta-

dello Stato e dalla
runciare l'infonda-
condo due diverse
izione, la Corte di-
n equivoco diversa
nda che si trovi a
one [lettera a) arti-
e dei regolamenti
iliano]. Di conse-
5 lett. a, nessun li-
orte: essa deve in
onali, indipenden-
enza propria dello
ale; nella seconda
dacato, pur esten-
, è comunque più
stituito da tutte le
te nello Statuto si-
elle norme statali
ispondono moda-
o sancito dagli ar-

uella avente come
za del Commissa-
a circostanza l'in-
uale viene proro-
teriore, ha conte-
i legge di proroga
del Commissario
re sia esercitato,
Statuto della Re-
r l'impugnazione
ommissario dello

l'Assemblea regionale
Stato, che entro i suc-

toria dell'Avvocato Orlando Cascio³⁴ fu rivolta "a ritenere che ...l'ammissibilità della delegazione legislativa è la regola, la quale non ha bisogno di essere espressamente ammessa nelle carte costituzionali, il cui intervento è legittimo solo per porre eventuali limiti a quella regola". Di questo, la dimostrazione più evidente è rappresentata dall'articolo 76 della Costituzione il quale presuppone l'ammissibilità della delega e vuole soltanto porre ad essa alcuni limiti. La previsione all'interno della legge di delegazione impugnata dell'impossibilità da parte della Giunta di adottare il provvedimento senza il parere conforme e vincolante delle Commissioni legislative permanenti, e la necessità della ratifica dello stesso da parte dell'Assemblea nella prima seduta successiva alla data della sua pubblicazione costituiscono, continuava l'Avvocato, dei limiti più rigorosi e delle garanzie ulteriori rispetto a quanto prescritto dall'articolo 76 della Costituzione. Dall'altro, la requisitoria dell'Avvocato Salemi³⁵ fu fondata sulla dimostrazione della mancanza di delegazione legislativa a favore del Governo e tanto meno delle Commissioni legislative, posta la considerazione che "una delegazione implica un rapporto esterno tra organi". Ogni ricerca sull'esistenza o meno di un fondamento giuridico della pretesa delegazione, nonché ogni censura che ritenga illegittima la delegazione, risulta vana.

Con la richiesta che l'impugnazione venisse dichiarata inammissibile e subordinatamente rigettata, la difesa della Regione rassegnò le proprie conclusioni nell'attesa che l'Alta Corte esprimesse la sua decisione in proposito.

4.2 La decisione dell'Alta Corte della Regione Sicilia: la legittimità della delega legislativa regionale

Una volta dichiarata l'infondatezza delle questioni pregiudiziali relative al difetto di giurisdizione e all'acquiescenza del Commissario dello Stato, l'Alta Corte ebbe modo di soffermarsi sulla questione

³⁴ *Difesa della Regione* (avv. Salvatore Orlando Cascio), in Resoconto stenografico della discussione innanzi all'Alta Corte, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, n. VI, novembre-dicembre, 1949, 262 ss. e in A. Piraino Leto, *Codice dell'Autonomia Siciliana*, libro II, Palermo, 1952, 237 ss.

³⁵ *Difesa della Regione* (avv. Giovanni Salemi), in Resoconto stenografico della discussione innanzi all'Alta Corte, in *Il Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, n. VI, novembre-dicembre, 1949, 264 ss. e in A. Piraino Leto, *Codice dell'Autonomia Siciliana*, libro II, Palermo, 1952, 237 ss.

...ritenere che ...l'am-
...la quale non ha bi-
...e costituzionali, il cui
...niti a quella regola".
...esentata dall'articolo
...issibilità della delega
...revisione all'interno
...ibilità da parte della
...re conforme e vinco-
...la necessità della ra-
...prima seduta succes-
...no, continuava l'Av-
...ulteriori rispetto a
...ne. Dall'altro, la re-
...dimostrazione della
...overno e tanto meno
...ione che "una dele-
...Ogni ricerca sull'esi-
...pretesa delegazione,
...delegazione, risulta
...ichiarata inammissi-
...Regione rassegnò le
...rimesse la sua deci-

Sicilia: la legittimità

...oni pregiudiziali re-
...a del Commissario
...arsi sulla questione

1 Resoconto stenografico
2 Regione Siciliana, n. VI,
dell'Autonomia Siciliana,

stenografico della discus-
ciliana, n. VI, novembre
via Siciliana, libro II, Pa-

principale di merito concernente la legittimità degli atti legislativi posti in essere dalla Giunta su autorizzazione del Consiglio regionale.

Con decisione del 28 agosto 1949 - 7 febbraio 1950 n. 13 l'Alta Corte dichiarò infatti, la piena legittimità della delegazione legislativa posta in essere dalla Giunta siciliana riconoscendo la applicabilità in via analogica alla Regione dell'articolo 76 della Costituzione e motivando che la legge impugnata "sebbene configuri una singolare creazione a cui a prima vista appaiono elementi di legislazione delegata ed elementi di legislazione diretta del governo, sia in effetti una legge di delegazione"

Le motivazioni poste a fondamento della decisione e che indussero l'Alta Corte a dichiarare legittima la delegazione della potestà legislativa alla Giunta, considerata, almeno in via teorica fino a quel momento, estranea alla realtà regionale, si basarono essenzialmente sulle argomentazioni prodotte nella requisitoria del Procuratore Generale Eula.

La delegazione - affermò la Corte - già ammessa nel silenzio di precedenti Costituzioni, come è noto ha trovato espresso riconoscimento nella nostra Carta Costituzionale all'articolo 76 attraverso la definizione di una serie di limiti specifici: temporaneità, oggetti definiti, posizione dei principi e criteri direttivi. Detta norma pur non avendo diretta applicazione rispetto agli organi della Regione sancisce - ad opinione della Corte - una direttiva che deve essere osservata anche nella sfera regionale, nel senso che i limiti da essa posti costituiscono un minimo di garanzie che deve essere rispettato in qualsiasi ipotesi. Su questo punto decisivo l'Alta Corte rilevò che la legge impugnata fissa il termine finale di delegazione e prescrive che, caso per caso, l'emanazione degli atti delegati sia subordinata al parere conforme delle Commissioni legislative. Tale parere costituisce un limite anche più efficace della determinazione dei principi direttivi e della precisazione dell'oggetto della delegazione previste dall'articolo 76; il controllo dell'organo delegante è esercitato sul testo del progetto dell'atto delegato, e con effetto immediato. Mancando il parere conforme, la Giunta non può dunque procedere all'emanazione dell'atto medesimo.

La legge regionale prescrive, inoltre, che tutti gli atti delegati debbano essere presentati all'Assemblea per la ratifica nella prima seduta successiva alla data della loro pubblicazione e che, qualora quattro membri della Commissione competente o dodici deputati, entro cinque giorni dal parere espresso dalla Commissione, lo richiedano, con

nota diretta al Presidente dell'Assemblea, gli schemi dei decreti legislativi siano sottoposti all'Assemblea per seguire la procedura ordinaria di discussione e approvazione dei disegni di legge.

Ritenuto dunque che i limiti posti nell'esercizio della potestà legislativa del Governo regionale "attuano adeguate garanzie in relazione ai limiti previsti dall'articolo 76 della Costituzione", l'Alta Corte dichiarò che la delegazione della funzione legislativa alla Giunta regionale e che forma l'oggetto principale della questione contenuta nelle leggi impugnate, deve essere dichiarata costituzionalmente legittima.

La mancanza nello Statuto siciliano e nella Costituzione di norme specifiche che prevedano e disciplinano la delegazione a livello regionale non può considerarsi – affermò il Procuratore generale Eula – di per sé una ragione sufficiente ad escluderne la possibilità. Il silenzio non può essere valutato, almeno a livello statutario, assoluto, dal momento che già la formulazione dell'articolo 4 dello Statuto della Regione Sicilia in cui si rinvia al regolamento interno circa la emanazione delle disposizioni per l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea, lascia aperta la strada all'ipotesi di "legiferazione indiretta per via di delegazione al governo previa date condizioni di garanzie e limiti"³⁶.

E pur ammesso – continuò il Procuratore Generale – che il regolamento interno non disciplini l'istituto della delegazione, ben potrebbe essere sede di regolamentazione "anche un'altra legge la cui fonte legittimatrice possa riscontrarsi nei principi generali di diritto costituzionale, in qualche cosa che sta al di fuori, che sta più in alto e supera i circoscritti confini della legge scritta, come formulata per determinati regimi o sistemi".

Per concludere, dunque, l'Alta Corte dichiarò ammissibile il ricorso del Commissario dello Stato, fondato su motivi che prospettavano vizi di legittimità così detta interna delle leggi regionali. La mancata impugnativa di un provvedimento legislativo non poteva rendere di conseguenza inammissibile per acquiescenza il ricorso contro il provvedimento rivolto a prorogare l'efficacia del primo atto. Ma non solo. I limiti posti all'esercizio della potestà legislativa attribuita al Governo regionale dalla legge 26 gennaio 1949 n. 4 – affermò la Corte siciliana – attuavano adeguate garanzie in relazione ai limiti prescritti dall'articolo 76 della Costituzione con la conseguenza che la delegazione che forma oggetto delle leggi impugnate deve essere dichiarata legittima.

³⁶ Requisitoria del Procuratore Generale presso l'Alta Corte Siciliana in A. Piraino Leto, *Codice dell'Autonomia Siciliana*, libro II, Palermo, 1952, 237.

5. La decretazione d'urgenza: la questione relativa al Casinò di Taormina

Se della delegazione legislativa la Regione siciliana ha fatto largo ed ininterrotto utilizzo per più di un decennio, il Governo dell'Isola, invece, si è avvalso dell'istituto della decretazione d'urgenza³⁷ una sola volta con l'emanazione del decreto legge 1°luglio 1959 n. 1, riguardante l'apertura di una casa da giuoco nella località turistica di Taormina. Il provvedimento, intitolato "Provvidenze in favore del Comune di Taormina" recava le firme del Presidente della Regione e degli Assessori per il Turismo e lo Spettacolo e delle Finanze, ed era rivolto in particolare, a predisporre le misure necessarie alla valorizzazione del centro turistico di Taormina. Il decreto legge 1°luglio 1959 n. 1, come avremo modo di analizzare nel proseguo dell'indagine, si componeva di tre articoli; nel preambolo erano richiamati taluni voti e provvedimenti adottati dalla Regione siciliana che riteniamo necessario qui ripercorrere secondo la loro scansione cronologica, al fine di poter comprendere le diverse fasi che hanno condotto all'emanazione da parte della Giunta del provvedimento in oggetto. L'adozione del primo ed unico decreto legge regionale giunse, infatti, in seguito ad una mozione approvata dall'Assemblea Regionale della Sicilia nella seduta pomeridiana del 1° settembre 1947, all'ordine del giorno adottato dalla stessa Assemblea nella seduta pomeridiana del 21 marzo 1958, nonché a talune deliberazioni della Giunta regionale che avevano preannunciato la opportunità di predisporre le misure necessarie alla rivalutazione del centro turistico di Taormina.

³⁷ G. Beorchia, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Il Foro amministrativo*, 1972, fasc. 4 (aprile), 510 ss.; V. Crisafulli, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; S. De Fina, *Della competenza della Regione siciliana ad emanare decreti legge*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1960, 191 ss.; C. Esposito, *I decreti legge delle regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, 780 ss.; G. La Barbera, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958; C. Lavagna, *Inammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 339 ss.; F. Mohroff, *Diritto costituzionale e parlamentare regionale*, Roma, 1965, 262 ss.; L. Paladin, *Decreti-legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1959, I, 1265 ss.; U. Potoshnik, *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in *Aa.Vv., Atti del primo convegno di Studi regionali*, Padova, 1955, 180 ss.; M. Scudiero, *Ancora in tema di decreti legge regionali*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1960, 160 ss.; S. Villari, G. La Barbera, *Codice della Regione Siciliana*, Milano, 1975, 3142 ss.

i dei decreti legi-
procedura ordina-
e.

della potestà legi-
anzie in relazione
, l'Alta Corte di
lla Giunta regio-
e contenuta nelle
mente legittima.

tuzione di norme
a livello regio-
generale Eula - di
ibilità. Il silenzio
assoluto, dal mo-
Statuto della Re-
ca la emanazione
nti all'Assemblea,
diretta per via di
anzie e limiti"³⁶.

ale - che il rego-
gazione, ben po-
altra legge la cui
generali di diritto
e sta più in alto e
formulata per de-

nissibile il ricorso
prospettavano vizi
a mancata impu-
rendere di conse-
ntro il provvedi-
Ma non solo. I li-
uita al Governo
a Corte siciliana -
critti dall'articolo
azione che forma
egittima.

siciliana in A. Piraino

Già, infatti, nella mozione approvata il 1° settembre 1947, l'Assemblea regionale, preso atto della completa paralisi dell'industria turistica del Comune in oggetto e della conseguente stasi nello sviluppo turistico siciliano che riconosceva in quella località un punto di forza per l'intera classe lavoratrice del luogo e della zona, deliberò "di promuovere e sostenere tutti i provvedimenti idonei a risollevarle le condizioni del Comune di Taormina e adeguare tale centro alle esigenze moderne del turismo internazionale"; un emendamento aggiuntivo specificò inoltre la necessità, con tutti gli accorgimenti del caso, di istituire in Taormina un Casinò da giuoco.

Fu con l'ordine del giorno approvato nella seduta pomeridiana del 21 marzo 1958, che l'Assemblea siciliana, considerato "che il problema dell'aggiornamento e dello sviluppo delle attrezzature turistiche della zona Taormina-Etna ... sarebbe largamente risolto con la concessione della gestione di un Casinò a Taormina", impegnò, allora, il Governo dell'Isola ad adottare gli opportuni provvedimenti per la realizzazione di un complesso edilizio da destinare al Casinò di Taormina e ad assicurarne "con tutte le necessarie garanzie" il migliore esercizio, per costituire quel richiamo al movimento turistico internazionale che simili attrazioni producono ovunque. E se la firma da parte dell'Assessore per il Turismo e lo Spettacolo del decreto 27 aprile 1949 n. 1³⁸ autorizzò, per il periodo di venti anni, la Società A. Zangara a svolgere le proprie attività di incremento turistico ed alberghiero e tutte quelle connesse a tale scopo, compreso l'esercizio del giuoco d'azzardo, fu l'emanazione da parte del Presidente della Regione siciliana del decreto 28 maggio 1959 n. 203/A che non solo confermò l'autorizzazione già concessa alla Società A. Zangara dal decreto 27 aprile 1949 n. 1, ma pose a carico della stessa, la costruzione e l'arredamento dell'edificio Kursaal ove svolgere l'attività in oggetto³⁹.

³⁸ Il decreto dell'Assessore per il Turismo e lo Spettacolo 27 aprile 1949 n. 1, fu pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana* del 30 aprile 1949 n. 19.

³⁹ Il decreto del Presidente della regione Siciliana 28 maggio 1959 n. 203/A, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana* del 6 giugno 1959 n. 34, non solo quindi confermava per la durata di venti anni l'autorizzazione già concessa alla società A. Zangara dal decreto assessorale 27 aprile 1949 n. 1, ma prescriveva i limiti alla posta dei giuochi di fortuna (articolo 4), la esclusione da tali attività dei cittadini residenti in Taormina, degli impiegati dello Stato e degli enti pubblici, dei militari e dei minorenni (articolo 5) e le percentuali da corrispondere alla Regione ed ai Comuni di Messina e di Taormina sui proventi lordi del giuoco (articolo 7).

Ma in pratica l'esecuzione del decreto assessoriale 27 aprile 1949 n. 1 fu impedita dalle autorità di pubblica sicurezza per disposizione del Governo Nazionale, e anche il successivo decreto, firmato dal Presidente della Regione il 28 maggio 1959 non fu eseguito perché il Governo decise di annullarlo secondo la procedura prevista dall'articolo 6 del Testo Unico legge comunale e provinciale del 1934 (approvato con decreto del 3 marzo 1934 n. 383). A riguardo, infatti, il Presidente della Repubblica emanò il decreto di annullamento 25 giugno 1959 n. 1098 che, adottato su deliberazione del Consiglio dei Ministri e proposta del Ministro degli Interni, previo parere del Consiglio di Stato, invalidò i due provvedimenti dell'amministrazione regionale. La Regione Sicilia decise allora di sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale⁴⁰; e per il tempo in cui risultò pendente il giudizio di fronte alla Consulta, il Governo regionale emanò il suo primo decreto legge. Il decreto legge 1°luglio 1959 n. 1, "Provvidenze in favore del comune di Taormina", adottato "per urgente ed assoluta ne-

⁴⁰ In realtà la Corte Costituzionale con sentenza del 26 novembre 1959 n. 58 si pronunciò in ordine a due ricorsi riuniti e proposti rispettivamente: dalla Regione siciliana con atto notificato il 20 luglio 1959 per conflitto di attribuzione tra la Regione stessa e lo Stato sorto per effetto del Decreto del Presidente della Repubblica del 25 giugno 1959 n. 1098 con il quale erano stati annullati il Decreto assessoriale 27 aprile 1949 n. 1; dal Presidente del Consiglio dei Ministri con atto notificato il 4 agosto 1959 per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto per effetto del il Decreto del Presidente della Regione 28 maggio 1959 n. 203/A. contenente autorizzazione alla società A. Zangara a costruire e gestire l'edificio Kursaal a Taormina. La Corte in accoglimento del ricorso presentato dalla Regione siciliana annullò il Decreto del Presidente della Repubblica del 25 giugno 1959 n. 1098 motivando che il Governo della Regione siciliana ha il potere di annullare o revocare gli atti della propria amministrazione; il potere attribuito in base all'articolo 6 del Testo Unico del 1934, come è disciplinato dalla legge statale, non può ritenersi attribuito alla Regione, essendo demandato al Governo dello Stato, in considerazione dell'interesse generale che ne condiziona e ne giustifica l'esercizio; il Governo dello Stato, con un atto di controllo in sede amministrativa, non può interferire in una questione di rilevanza costituzionale attinente al regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Regione siciliana, che dà luogo ad un conflitto di attribuzioni. In accoglimento del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri la Corte annullò il Decreto del Presidente della Regione 28 maggio 1959 n. 203 nella parte in cui autorizzava l'apertura di una casa da giuoco in Taormina. Le motivazioni addotte dalla Corte riferivano che: l'autorizzazione del giuoco d'azzardo trascendeva la sfera di competenza della Regione siciliana, essendo precluso alla Regione di emanare provvedimenti nella materia penale, che rimane riservata alla competenza statale, preclusione che non sussiste soltanto nel senso che le Regioni non possono creare nuove figure di reati, né richiamare, per violazioni di norme regionali, sanzioni penali già comminate da leggi dello Stato, ma anche quando il provvedimento tende a rendere lecita un'attività che leggi dello Stato considerano illecita.

embre 1947, l'As-
i dell'industria tu-
asi nello sviluppo
un punto di forza
deliberò "di pro-
risollevare le con-
tro alle esigenze
mento aggiuntivo
ti del caso, di isti-

a pomeridiana del
rato "che il pro-
zzature turistiche
isolto con la con-
pugnò, allora, il
limitanti per la rea-
sinò di Taormina
nigliore esercizio,
ternazionale che
da parte dell'As-
aprile 1949 n. 1³⁸
angara a svolgere
ero e tutte quelle
co d'azzardo, fu
siciliana del de-
ermò l'autorizza-
to 27 aprile 1949
arredamento del-

tile 1949 n. 1, fu pub-
1949 n. 19.
1959 n. 203/A, pubbli-
n. 34, non solo quindi
lla società A. Zangara
a posta dei giuochi di
ti in Taormina, degli
i (articolo 5) e le per-
Taormina sui proventi

cessità", si componeva, come abbiamo sottolineato in precedenza, di tre articoli; nel primo era confermata, per venti anni rinnovabili, l'autorizzazione già concessa dal decreto 27 aprile 1949 n. 1, alla Società A. Zangara dell'Assessore per il Turismo e lo Spettacolo; l'articolo 2, dopo il richiamo ai limiti e alle condizioni prescritte nel decreto del Presidente della Regione 28 maggio 1959 n. 203 per l'esercizio dell'attività in oggetto, autorizzava la società concessionaria ad iniziare in via provvisoria, entro cinque giorni dalla pubblicazione del decreto, i programmi inerenti al proprio scopo di incremento turistico e alberghiero, nel locale "Le Rocce", di pertinenza dell'amministrazione regionale; infine, l'articolo 3 disponeva che il decreto entrava in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e "sarà immediatamente presentato all'Assemblea regionale per la sua conversione in legge".

Ma prima che il provvedimento potesse essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, il Commissario dello Stato per la Sicilia lo impugnò sollevando questione di legittimità costituzionale in via principale innanzi alla Corte Costituzionale.

Alla luce di quanto evidenziato, sembrerebbe, dunque, che l'emanazione del decreto legge giuntale costituì, come ebbe modo di sottolineare Crisafulli⁴¹, una sorta di "ritorsione polemica" contro l'atteggiamento del Governo centrale che, attraverso il decreto di annullamento 25 giugno 1959 n. 1098, decise di non dare esecuzione alle deliberazioni poste in essere dalla Giunta siciliana in favore del rilancio della località turistica di Taormina. Anche se è certo che "l'occasione polemica del decreto legge regionale" non fu sufficiente sotto il profilo giuridico "a farlo considerare per ciò solo costituzionalmente illegittimo" dal momento che la Corte Costituzionale, chiamata a sindacarne la legittimità, rilevò con la sentenza del 28 luglio 1959 n. 50, la prima emanata circa il quesito dell'ammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge, la inapplicabilità del criterio analogico, a livello regionale dell'articolo 77 della Costituzione e la conseguente incostituzionalità del decreto legge impugnato, mancando all'interno dello Statuto un'esplicita previsione che autorizzasse l'esecutivo regionale ad adottare provvedimenti di urgenza aventi forza di legge.

⁴¹ V. Crisafulli, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali* (A proposito della questione per il Casinò di Taormina), in *Rassegna Parlamentare*, Milano, 1959, 1 ss.

Per concludere è opportuno sottolineare che a partire dalla sentenza del 28 luglio 1958 n.50, la Corte Costituzionale è stata in più occasioni chiamata a pronunciarsi circa l'emanazione da parte dell'esecutivo regionale di atti aventi forza di legge. Sebbene l'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale non rappresenti l'oggetto specifico del nostro studio, è certo che le numerose sentenze hanno condotto, con argomentazioni comuni sia in tema di delega legislativa che di decretazione di urgenza a livello regionale, a negare la facoltà della Giunta di adottare provvedimenti ai sensi degli articoli 76 e 77 Cost.: disposizioni che hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato (sent. 23 marzo 1983 n. 6).

o in precedenza, di
si rinnovabili, l'au-
9 n. 1, alla Società
acolo; l'articolo 2,
te nel decreto del
l'esercizio dell'at-
ia ad iniziare in via
del decreto, i pro-
turistico e alber-
nministrazione re-
entrava in vigore il
Ufficiale della Re-
all'Assemblea re-

: pubblicato sulla
Sicilia lo impugnò
via principale in-

unque, che l'ema-
de modo di sotto-
a" contro l'atteg-
creto di annulla-
e esecuzione alle
i favore del rilan-
erto che "l'occa-
ufficiente sotto il
stituzionalmente
e, chiamata a sin-
uglio 1959 n. 50,
egli atti regionali
alogico, a livello
seguito incosti-
all'interno dello
cutivo regionale
legge.

proposito della que-
1959, 1 ss.