



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 16/2020

Disegno di legge nn. 774-443-485

*"Norme in materia di semplificazione ed accelerazione degli interventi a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19"*

NOTA DI LETTURA

XVII Legislatura – luglio 2020



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana

### **Servizio Studi**

Ufficio della I commissione legislativa

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

La nota di lettura in questione intende fornire delle schede illustrative e di commento degli articoli del disegno di legge n. 774, di iniziativa governativa, recante “Norme in materia di semplificazione ed accelerazione degli interventi a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid 19”, abbinato ai disegni di legge n. 443 e n. 485, attualmente all'esame della I Commissione legislativa. Il provvedimento, dal quale sono state espunte due norme inserite nella recente legge sulla semplificazione (l.r. 7 luglio 2020, n. 13), in realtà non si limita a prevedere interventi al fine di accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali ritenute prioritarie ma contiene altresì norme riguardanti la semplificazione dei procedimenti amministrativi e altre previsioni in tema di organizzazione amministrativa e di razionalizzazione legislativa.

In particolare, alcuni articoli del disegno di legge recano misure generali miranti sia alla diffusione della telematica nelle attività delle amministrazioni regionali e degli enti vigilati e controllati dalla Regione sia ad affrontare il tema della delegificazione e della conoscenza delle norme regionali, anche attraverso una disciplina organica dei cosiddetti Testi unici.

Il lavoro si sofferma sui profili di criticità delle norme proposte e su quelli riguardanti la competenza regionale ad intervenire, specie in raffronto con altri ambiti di potestà statale e comunitaria nelle materie che intersecano i settori di interesse del disegno di legge, quali da un lato la competenza statale in materia di appalti e dall'altro la materia della tutela della concorrenza e la normativa comunitaria vigente con riferimento alle questioni affrontate nel provvedimento.

## NOTE DI LETTURA

Art. 1.

### **Superato**

Art. 2.

*Sblocca cantieri*

### **Nota**

L'articolo 2 prevede l'applicazione nell'ordinamento regionale del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, come convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, denominato "Sblocca-cantieri".

Il comma 1 dispone, in particolare, la generica applicazione dell'intero decreto legge. A tal proposito si rileva che il provvedimento statale trova già applicazione in tutto il territorio nazionale ed in particolare ai sensi dell'articolo 28 bis del medesimo decreto legge le sue disposizioni sono applicabili alle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Il comma 2 fa esplicito riferimento all'articolo 4 del provvedimento che si presume essere il reale oggetto del recepimento previsto dall'articolo 2. Sarebbe, quindi, innanzitutto opportuno circoscrivere l'ambito di applicazione dell'articolo a quest'ultima disposizione, che di seguito si riassume brevemente.

La disposizione statale, al fine di accelerare gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, da individuare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, prevede la nomina di uno o più commissari straordinari da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, demandando a uno o più decreti del medesimo Presidente la fissazione dei termini, delle modalità, dei tempi, l'eventuale supporto tecnico e le attività connesse alla realizzazione delle opere. La norma attribuisce ai commissari straordinari il potere di assumere *"ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, anche sospesi"* e di provvedere *"all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati."* L'approvazione dei progetti da parte dei commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle province autonome territorialmente competenti, *"sostituisce, a ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, nulla-osta necessari per l'avvio o la prosecuzione dei lavori ad eccezione di quelli relativi alla tutela dei beni culturali, paesaggistici e di tutela dell'ambiente"*. I commissari straordinari assumono le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni statali in materia di contratti pubblici, fermo restando il rispetto della normativa antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dal diritto europeo.

L'applicazione in Sicilia della normativa prima descritta, applicazione cui mira l'articolo 2 in questione, sostituendo il Presidente della Regione al Presidente del Consiglio dei Ministri per la nomina dei commissari e l'individuazione delle opere, da effettuare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, non appare compatibile con il riparto di competenze tra lo Stato e la Regione.

Ciò in quanto la normativa suddetta è riconducibile esclusivamente ad ambiti di competenza dello Stato, tenuto conto dei poteri attribuiti ai commissari straordinari; la Regione non ha, infatti, la competenza a disporre le deroghe alla normativa statale ivi previste né ad attribuire ai commissari straordinari di cui trattasi i poteri di cui al cosiddetto sblocca-cantieri, dovendo attenersi alle previsioni del Codice degli appalti e rispettare i principi posti dalla normativa statale in materia nonché dalle norme comunitarie.

Tale assunto è stato peraltro sostenuto dalla Prof.ssa Nicotra nel corso dell'audizione svoltasi nel maggio scorso presso la I Commissione in sede di esame del disegno di legge sulla semplificazione

nella quale, proprio con riferimento all'articolo 4 del decreto "sblocca cantieri" la docente ha fatto presente che la materia della contrattualistica pubblica è chiaramente connessa alla materia della concorrenza e pertanto laddove si consenta ai commissari straordinari di nomina regionale di derogare alle norme relative agli affidamenti pubblici, occorre confrontarsi con i limiti posti dalla Corte Costituzionale alla potestà legislativa delle Regioni, anche a statuto speciale, in tale materia.

Si segnala che l'articolo 9 del recente decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, ha introdotto alcune modifiche all'articolo 4 del decreto legge n. 32/2019, prevedendo, per quanto qui interessa, che in relazione agli interventi infrastrutturali di rilevanza esclusivamente regionale o locale i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai soli fini della loro individuazione, siano adottati previa intesa con il Presidente della Regione interessata, lasciando immutata la disposizione in ordine alla nomina dei commissari.

Si ricorda, infine, per ragioni di completezza espositiva che nella recente legge regionale n. 13 del 2020, recante " Disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e per la realizzazione di interventi infrastrutturali urgenti" sono contenute due disposizioni rientranti nell'ambito di interesse del provvedimento in questione. Si tratta, in particolare, dell'articolo 2 e dell'articolo 4 della legge approvata, che entrambi dispongono misure di accelerazione di opere pubbliche.

In particolare, all'articolo 2 si prevede che il Presidente della Regione abbia la facoltà di attribuire per un tempo non superiore a 18 mesi ai sindaci dei Comuni ed a Sindaci metropolitani ed ai Presidenti dei liberi Consorzi comunali l'incarico di commissario, i primi per le opere di interesse comunale e i secondi per quelle di interesse sovracomunale e per gli interventi sugli edifici scolastici delle ex province regionali, finanziate nell'ambito della programmazione, anche con fondi extraregionali.

All'articolo 4, invece, si dispone anche in questo caso per 18 mesi la nomina da parte del Presidente della Regione di un commissario straordinario regionale unico per gli interventi infrastrutturali di interesse strategico regionale, già finanziati anche con fondi extraregionali, individuati con deliberazione della Giunta. In entrambi gli articoli non sono previsti in capo ai commissari, che operano in un arco di tempo ben delimitato, poteri derogatori della normativa nazionale vigente in materia di appalti.

Si precisa, infine, che il comma 3 dell'articolo 2 in esame prevede per gli interventi derogatori ed urgenti per l'acquisizione di beni e servizi connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19 l'applicazione delle più flessibili norme comunitarie dettate dalla Commissione europea in materia di appalti pubblici in connessione con la pandemia da Covid 19.

Sul punto, si rileva che il richiamo alla citata normativa comunitaria non appare necessario in quanto la stessa, intervenendo nella materia degli appalti pubblici trova diretta applicazione sull'intero territorio nazionale. Si ricorda, in proposito, che la Corte Costituzionale con giurisprudenza consolidata ha ricondotto alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza la disciplina degli appalti, ritenendo prevalente l'esigenza di uniformità nazionale della normativa.

### Art. 3.

#### *Regime speciale dei provvedimenti*

#### **Nota**

La norma consente alla Giunta regionale di ridurre sino a dimezzare fino al 31 dicembre 2020 i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi *"per il rilascio di pareri, avvisi, autorizzazioni, concessioni, licenze, permessi e ogni altro provvedimento estensivo o comunque denominato"*. Si osserva, sul piano della formulazione della norma, che quest'ultimo riferimento appare eccessivamente generico e non

comprensibile: se ci si riferisce a provvedimenti estensivi o restrittivi o altro basterebbe fare riferimento ad “ogni altro provvedimento”.

Si fa presente, preliminarmente, che la materia è disciplinata dalla legge regionale n. 7 del 2019 agli articoli 2 e seguenti e che pertanto sarebbe opportuno prevedere eventuali modifiche a tale normativa, operando direttamente sulla citata legge regionale n. 7/2019, che rappresenta la legge organica della Regione sul procedimento amministrativo.

In particolare si rileva che il citato articolo 2, nel prevedere un termine ordinario di 30 giorni, assegna alle amministrazioni interessate la facoltà di individuare i termini non superiori a sessanta giorni, entro i quali deve essere concluso il procedimento, termini che sono stabiliti con decreto del Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale competente.

Lo stesso articolo 2 consente, con procedimento analogo, di individuare più ampi termini nei casi in cui, tenuto conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, lo richiedano la natura degli interessi pubblici tutelati e la particolare complessità del procedimento.

L'articolo 3 del disegno di legge, invece, attribuisce alla Giunta regionale il potere di ridurre fino a dimezzare i tempi di conclusione dei procedimenti, senza individuare in modo specifico né a quali procedimenti ci si riferisca né con quali criteri la riduzione o il dimezzamento possano essere disposti.

Si prevede, inoltre, che la norma operi fino al 31 dicembre 2020; occorrerebbe chiarire se la disposizione intenda autorizzare la Giunta a poter decidere fino a quella data la decurtazione dei tempi ovvero se il termine del 31 dicembre 2020 debba intendersi riferito ai procedimenti interessati.

Si fa presente, peraltro, che in merito all'ipotesi di riduzione o dimezzamento generalizzato dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi erano state avanzate perplessità in sede di audizione dei professori universitari e degli esperti ascoltati dalla I Commissione in sede di esame del disegno di legge di semplificazione amministrativa (ddl 733/A Stralcio I Comm Bis), con particolare riferimento alla conseguente decurtazione dei termini endoprocedimentali e alla tutela dei cosiddetti interessi sensibili. Era stata in quella sede richiamata la recente giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 246/2018) che, nell'ammettere l'intervento del legislatore regionale in melius in materia di procedimento amministrativo, ai fini di una maggiore semplicità, snellezza o speditezza, ha al contempo circoscritto l'ambito di manovra regionale, che deve muoversi puntualmente, individuando i procedimenti o i settori in cui si vuole apportare un'ulteriore semplificazione rispetto alla normativa nazionale, onde assicurare l'esigenza di completezza dell'istruttoria e la necessità di bilanciare la tutela di tutti gli interessi in gioco ed evitare censure ai sensi dell'articolo 117, lett. m) Cost., relativo ai livelli essenziali delle prestazioni da assicurare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale.

Occorre, inoltre, chiarire se la nuova disciplina debba applicarsi ai nuovi procedimenti o anche a quelli in corso e, in tal caso, sarebbe necessaria una disciplina transitoria che ne regolamenti le modalità di applicazione ai suddetti procedimenti, stabilendo come le riduzioni previste incidano sui tempi residui di conclusione dei procedimenti in discussione.

La previsione, infine, che affida alla Giunta regionale il potere di operare la riduzione dei termini di legge appare problematica, in considerazione della sfera di attribuzioni statutariamente riservata agli Assessori regionali, essendo gli stessi preposti al relativo ramo dell'Amministrazione. Si ricorda peraltro che a norma dell'articolo 2 della legge regionale n. 7/2019 la modifica del termine ordinario di conclusione dei procedimenti è stabilita con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore competente.

Per completezza si segnala che il comma 1, lettera a), dell'articolo 12 del citato decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 ha introdotto alcune modifiche all'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 e successive modifiche, prevedendo tra l'altro l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Il medesimo articolo 12 del decreto legge n. 76/2020 dispone, inoltre, al comma 2 che "Entro il 31 dicembre 2020 le amministrazioni e gli enti pubblici statali provvedono a verificare e a rideterminare, in riduzione, i termini di durata dei procedimenti di loro competenza ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241."

Art. 4.  
*Comunicazione telematica*

**Nota**

La norma incentiva e prevede l'utilizzo della comunicazione telematica fra le pubbliche amministrazioni locali e nei procedimenti amministrativi anche con i privati, i cittadini e le imprese.

Si prevede il divieto di richiedere copie cartacee di documenti già trasmessi per via telematica nonché il diritto di inoltrare le comunicazioni, le istanze e le dichiarazioni da presentarsi ai soggetti preposti, anche per via telematica, con utilizzo di caselle di posta elettronica certificata (PEC) o altri strumenti che garantiscano l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento.

Perplessità suscita il comma 4 dell'articolo laddove prevede il ricorso alla procura speciale nelle ipotesi di procedimento telematico, in considerazione della possibile interferenza con la competenza statale in tema di ordinamento civile.

Art. 5.  
*Comunicazione tra le pubbliche amministrazioni regionali*

**Nota**

La norma mira a prevedere l'uso di strumenti telematici come forma ordinaria per la comunicazione interna tra le strutture della Regione e gli enti vigilati, limitando l'utilizzo della forma cartacea ai casi in cui non sia possibile effettuare la comunicazione in via telematica ovvero quando sia espressamente prevista dalla normativa vigente.

Analogamente si dispone, al comma 2, per la compartecipazione di più strutture all'istruttoria di uno stesso procedimento. Si suggerisce di eliminare tale ultima previsione in quanto la stessa appare assorbita dal nuovo articolo 19 bis della legge regionale n. 7 del 2019, introdotto con la legge recentemente approvata dall'Assemblea in tema di semplificazione, che prevede di regola la convocazione delle conferenze di servizi in via telematica.

Art. 6.  
**Superato**

Art. 7.  
*Individuazione del rappresentante unico regionale nelle conferenze di servizi*

**Nota**

La norma interviene in tema di rappresentante unico regionale nelle conferenze dei servizi in cui partecipino anche amministrazioni non regionali, con una disciplina che in parte sostituisce e in parte

integra quella già vigente in materia. Appare quindi necessario un miglior coordinamento fra la disposizione proposta e la norma in atto vigente, coordinamento da realizzarsi attraverso modifiche o integrazioni espresse alla citata legge regionale n. 7/2019.

In particolare si prevede che il rappresentante unico nelle conferenze dei servizi cosiddette simultanee di cui all'articolo 19, comma 4, della legge regionale n. 7/2019 sia individuato nel dirigente dell'amministrazione precedente o, se delegato da quest'ultimo e previa accettazione della delega da parte del delegato, nel dirigente o nel responsabile di una diversa struttura dell'amministrazione regionale. A tal proposito si suggerisce di precisare che trattasi di struttura della medesima amministrazione precedente. La norma in atto vigente prevede, invece, che il rappresentante unico sia "nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente della Regione, ovvero, ove si tratti di uffici periferici, dal dirigente del relativo ufficio territoriale della Regione". Al comma 2 si stabilisce che, qualora la conferenza di servizi simultanea sia preordinata alla conclusione di un accordo di programma, il rappresentante unico regionale venga designato con atto di delega del Presidente della Regione.

Al comma 3 si prevede l'istituto del parere unico regionale ed al comma 4 si stabilisce che per la predisposizione del parere unico regionale il rappresentante unico regionale debba utilizzare il "modello di schema di parere unico regionale". Onde esplicitare il collegamento fra le disposizioni dell'articolo 7 in esame e quelle contenute nel comma 4 dell'articolo 19 della legge regionale n. 7/2019, peraltro esplicitamente richiamato, appare opportuno rinviare espressamente alle previsioni di cui agli articoli 19, 20 e 21 della citata legge regionale n. 7/2019 relativi alle modalità di espressione e alle conseguenze del dissenso delle altre amministrazioni e in particolare di quelle preposte alla tutela di interessi sensibili.

#### Art. 8.

*Principio della priorità digitale (Digital first) e della pubblicazione in formato aperto (open data)*

#### **Nota**

L'articolo intende recepire il principio della priorità digitale (cosiddetto Digital first), disponendo che gli atti a valenza generale, i disegni di legge, le proposte di regolamento e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale debbano prevedere modalità attuative delle disposizioni ivi previste in via prioritaria digitali. Viene inoltre previsto che i disegni di legge governativi debbano essere corredati da apposita relazione sull'attuazione digitale della proposta (commi 1 e 2).

Tale previsione, con riferimento ai disegni di legge ed agli emendamenti, seppure non corredata da sanzioni in caso di inosservanza, costituisce una limitazione del potere di iniziativa legislativa garantito da norme di rango costituzionale al Governo della Regione con possibili ricadute sull'esercizio delle funzioni e sulle prerogative attribuite ai componenti della Giunta che rivestano la carica di deputato regionale.

Il comma 4 ribadisce gli obblighi di pubblicità e trasparenza, concernenti gli atti amministrativi, i documenti ed i dati relativi all'attività delle amministrazioni interessate, di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per la Regione e gli enti vigilati, obblighi già vigenti anche per le Regioni a statuto speciale in quanto integrano i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare con standard uniformi in tutto il Paese.

Al decreto legislativo n. 33/2013 viene, inoltre, erroneamente ricondotto anche l'obbligo, introdotto al comma 4 in esame, di pubblicare "i testi delle leggi regionali vigenti aggiornate e coordinate con le modifiche e integrazioni successivamente intervenute", mentre il decreto in questione prevede la sola pubblicità di una serie di atti e documenti riguardanti l'attività dell'Amministrazione interessata, limitandosi per quanto riguarda gli atti normativi e legislativi a prevedere all'articolo 12 la pubblicazione nei siti

istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei “*riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati «Normattiva» che ne regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività*”. La norma prevede, altresì, che siano pubblicati “le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto (previsto dalla legge o comunque adottato) che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta”.

La normativa statale citata non fa quindi riferimento all'obbligo di pubblicazione dei testi delle leggi regionali.

Il richiamo alle disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013, contenuto nel comma 4 dell'articolo in questione, appare pertanto inconferente, includendo nell'obbligo di pubblicazione non soltanto gli atti amministrativi e legislativi ricollegabili all'organizzazione ed alle funzioni dell'Amministrazione interessata, ma anche l'intero corpus legislativo regionale nel testo vigente.

Sarebbe, quindi, opportuno riformulare la norma mediante un corretto richiamo alla citata normativa statale nonché distinguere gli obblighi di pubblicazione imposti alla Regione e quelli concernenti gli enti vigilati e controllati, considerato che l'attuale formulazione prevede un generale obbligo di pubblicazione, anche riguardante le leggi regionali, indifferentemente per l'una e per gli altri.

Il comma 4 dell'articolo 8 di cui trattasi dispone, inoltre, che tale pubblicazione sia corredata anche da “un database comparativo costantemente aggiornato e strutturato per aree tematiche al fine di facilitare l'individuazione delle singole leggi e dei criteri del formato aperto (open data)”. A tal proposito si suggerisce di chiarire il significato del riferimento ai “criteri del formato aperto (open data)” che andrebbe meglio formulato.

La norma, laddove prevede la creazione del database delle leggi in costante aggiornamento, appare suscettibile di generare oneri non quantificati e per i quali non viene indicata la necessaria copertura finanziaria. Si fa presente in proposito che l'articolo 13 del disegno di legge prevede la cosiddetta clausola di invarianza, secondo la quale la legge non comporterebbe nuovi o maggiori oneri a carico dell'Amministrazione.

In proposito si ricorda che secondo la legge di contabilità pubblica, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. Tali principi in tema di obbligo di quantificazione degli oneri o di assenza degli stessi sono ribaditi nella recente circolare dell'Assessore per l'economia n. 15 del 25 luglio 2018.

Si precisa, altresì, che la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità di talune leggi per violazione dell'articolo 81 Cost., si è occupata specificamente delle clausole di invarianza (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n. 212 del 2013), sottolineando come le stesse non possano risolversi in mere clausole di stile, ma nell'ambito dell'istruttoria e del procedimento legislativo, debba comunque darsi conto delle motivazioni sull'insussistenza degli oneri.

In ultimo, sempre con riferimento alle previsioni dell'articolo 8, si ritiene che andrebbe precisato con quali modalità si intenda procedere all'attuazione delle disposizioni in questione ed alla realizzazione dei relativi interventi ed in particolare se gli stessi debbano essere svolti direttamente dall'Amministrazione regionale ovvero mediante ricorso affidamento all'esterno del servizio.

Art. 9.  
*Testi unici*

**Nota**

La norma prevede la disciplina dei testi unici, intervenendo quindi nella delicata materia delle fonti del diritto regionale.

Va preliminarmente ricordato che tale disciplina, per quanto riguarda gli ordinamenti regionali, ha trovato ingresso in alcuni degli statuti ordinari, in un'ottica di semplificazione e di tutela o promozione del valore della certezza del diritto in quanto l'accorpamento in unica fonte di tutte le disposizioni omogenee relative alla stessa materia agevola il lavoro degli interpreti e di chi deve applicare le leggi favorendone la conoscenza da parte degli utenti e dei cittadini.

Nella Regione siciliana la materia non è stata oggetto di apposita disciplina giuridica a monte. Si fa, tuttavia, presente che nella bozza di riforma di Statuto, approvata dall'Aula nell'aprile 2005 e poi non andata a buon fine al Parlamento nazionale per lo spirare della legislatura nazionale, si prevedeva un articolo dedicato alle fonti dell'ordinamento regionale nel quale, dopo avere enumerato tali fonti, si disponeva che quando tali atti comportino modifiche ed integrazioni di norme previgenti dovesse essere pubblicato il testo risultante dalle variazioni apportate. Si prevedeva inoltre che le leggi regionali dovessero indicare di norma le disposizioni previgenti abrogate.

Il tema, come abbiamo detto, è quello della tutela del valore della certezza del diritto; per altro verso, proprio con riferimento ai cosiddetti testi unici che raccolgono, a cura del Governo regionale, le disposizioni vigenti in un determinato settore, la questione è collegata al potere normativo del Governo.

Nell'attuale ordinamento regionale al Governo non sono riconosciuti poteri di normazione primaria, poteri che non sono neppure delegabili da parte dell'Assemblea regionale (soltanto nei primi anni dell'autonomia esisteva la possibilità di decreti legislativi delegati poi esclusa dai giudici costituzionali).

Comunque, anche in mancanza di una disciplina organica della materia, si riscontrano alcuni testi unici o testi coordinati redatti dal Governo regionale con un procedimento che è variato negli anni e di norma a seguito di previa autorizzazione legislativa. Si ricordano:

- tra i meno recenti il Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana, emanato col decreto legislativo del Presidente della Regione n. 70/1979 in forza dell'autorizzazione di cui all'articolo 24 della legge regionale n. 2/1978;

- il Testo unico delle leggi per la elezione dei consigli comunali nella Regione siciliana, emanato con D.Lgs.P.Reg. 20 agosto 1960, n. 3 in forza della autorizzazione di cui all'articolo 4 della legge regionale n. 28/1960;

- tra i più recenti il Testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali, redatto dall'Assessorato Enti Locali e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Regione del 9 maggio 2008, n. 20; in proposito si ricorda che all'articolo 26 della legge regionale n. 30 del 2000 si autorizzava il Presidente della Regione a emanare apposito testo coordinato in materia. Tale testo non risulta ancora emanato.

Gli atti sopra richiamati hanno necessariamente natura meramente compilativa e le disposizioni ivi raccolte, come affermato dalla Corte costituzionale, sono prive di autonomo contenuto normativo. La loro forza di legge discende quindi direttamente dalle singole disposizioni normative raccolte nel Testo unico che, pertanto, assume soltanto valore di fonte di cognizione.

L'articolo 9 del disegno di legge in esame al comma 1 distingue i testi unici coordinati (di carattere compilativo) da quelli legislativi (di carattere innovativo), pur assimilandoli quanto ai contenuti, concernenti in entrambi i casi “la disciplina regionale vigente nella materia o nel settore omogeneo cui sono dedicati”.

Il comma 2 riconduce i testi coordinati, chiamati anche compilativi, all'articolo 12 dello Statuto, prevedendo l'emanazione con decreto del Presidente della Regione sulla base di apposita previsione legislativa. Tale richiamo non appare conferente, considerato che l'articolo 12 dello Statuto, al comma 4, si riferisce ai regolamenti emanati dal Governo “per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale”.

Il testo coordinato o compilativo, invece, come anzidetto, costituisce una raccolta di norme vigenti in una determinata materia, la cui forza normativa è riconducibile alla forza normativa delle singole disposizioni legislative ivi ricomprese e non rappresenta esercizio della potestà regolamentare di cui all'articolo 12 dello Statuto che, diversamente, si traduce in atti di normazione secondaria volti a dare esecuzione alle leggi regionali esistenti.

Il comma 3 riguarda i testi unici innovativi, affermando che gli stessi “abrogano espressamente le disposizioni vigenti la cui disciplina trova collocazione negli stessi, e le eventuali altre disposizioni che, pur non avendo trovato collocazione nel testo, devono comunque essere abrogate”.

La norma evidentemente intende riferirsi alla necessità di prevedere l'abrogazione espressa delle disposizioni superate dalla nuova normativa o comunque incompatibili con la stessa. Si invita tuttavia a riformulazione il comma in questione con un riferimento esplicito al contenuto tipico del testo unico innovativo o alla necessità di prevedere la disciplina organica nella materia interessata, ivi comprese le abrogazioni espresse.

Il comma 4 prevede che le disposizioni dei Testi unici possano essere modificate solo espressamente e che eventuali nuove norme derogatorie alla normativa vigente possano essere introdotte soltanto attraverso modifiche espresse del Testo unico medesimo. La previsione è mutuata da analoghe disposizioni presenti nella normativa nazionale vigente (fra tutte si cita l'articolo 1 del decreto legislativo n. 267 del 2000 recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che al comma 4 recita: “Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”).

Tuttavia, non esistendo nell'ordinamento della Regione siciliana una copertura normativa sovraordinata atta a configurare il Testo unico come fonte rinforzata, la previsione di cui al comma 4 potrà assumere carattere di mera norma di principio, la cui violazione non comporterebbe, quindi, alcun effetto sanzionatorio né inciderebbe sul carattere di legge ordinaria dei testi unici in questione.

Il comma 5 del disegno di legge prevede che i testi unici siano presentati dal Governo ed esaminati coll'ordinario procedimento legislativo. Si ritiene che tale previsione possa riferirsi ai soli testi unici innovativi e pertanto sarebbe opportuno precisarlo.

Si ricorda che il Regolamento interno dell'Ars contiene una disposizione in materia di testi unici; tale norma consente l'assegnazione in sede redigente alle commissioni legislative dei disegni di legge recanti testi unici ad esclusione di quelli in materia statutaria ed elettorale e finanziaria. La stessa norma precisa che essa fa riferimento ai testi unici aventi per oggetto il riordino ed il coordinamento della legislazione vigente in un determinato settore, nei quali non possono essere introdotte norme con efficacia innovativa.

Questo il testo del citato art. 64 bis regolamento interno Ars che si riporta di seguito:

*“Art. 64 bis 1. Fatta eccezione per i disegni di legge in materia statutaria ed elettorale, per il disegno di legge di stabilità regionale e per quelli di approvazione dei bilanci di previsione della Regione e dei connessi documenti finanziari, il Presidente, sentiti i vicepresidenti, può, dandone comunicazione all’Assemblea, assegnare in sede redigente alle commissioni permanenti i disegni di legge recanti testi unici per la deliberazione degli articoli, essendo riservata all’Assemblea la votazione finale con sole dichiarazioni di voto a norma dell’articolo 131.*

OMISSIS (commi da 2 a 5)

*6. Ai fini del presente articolo si intende per disegno di legge recante un testo unico quello avente per oggetto il riordino ed il coordinamento della legislazione vigente in un determinato settore. In tale disegno di legge non possono essere introdotte norme con efficacia innovativa. “*

In ultimo il comma 6 prevede già un nuovo Testo unico di carattere compilativo, autorizzando il Presidente della Regione a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un testo coordinato delle leggi regionali relative all’azione amministrativa regionale.

Si segnala, in proposito, che il suddetto comma 6 ha contenuto identico ad una norma già esistente, l’articolo 37 della recente legge regionale n. 7 del 2019, il quale autorizzava espressamente il Presidente della Regione *“a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo coordinato delle leggi regionali relative all’azione amministrativa regionale”*.

Occorre pertanto tenerne conto, provvedendo conseguentemente alla soppressione del comma ovvero una riproposizione della disposizione con contestuale abrogazione della precedente.

Art. 10.

*Programma di riduzione e misurazione degli oneri amministrativi*

### **Nota**

Anche l’articolo 10 detta una disposizione da collocare nell’ambito della materia della conoscenza dell’azione amministrativa, in questo caso sotto il profilo degli oneri amministrativi imposti agli utenti. Dispone che leggi ed atti amministrativi debbano elencare i suddetti oneri eventualmente previsti e posti a carico degli utenti e che di essi debba darsi adeguata pubblicità.

Art. 11.

*Disegno di legge per la riduzione del numero delle leggi*

### **Nota**

La norma impone alla Giunta regionale di procedere ogni anno ad una ricognizione delle leggi regionali da abrogare espressamente indicando principi e criteri da seguire (comma 1).

Il comma 2 prevede che tale ricognizione sia inserita in un disegno di legge regionale di semplificazione *“recante la riduzione del numero di leggi”* (probabilmente voleva dirsi *“il numero delle leggi da abrogare”*), mentre l’allegato apposito elenca anche le singole disposizioni da abrogare).

Le previsioni dell’articolo 10 si sovrappongono, almeno in parte, a quelle di cui all’articolo 16 della legge regionale n. 5 del 2011, secondo il quale *«Entro il 31 marzo di ogni anno, il Governo della Regione presenta uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l’eventuale coordinamento delle leggi regionali tra loro e rispetto alle leggi statali»*, predisposti

in coerenza ad una serie di criteri espressamente enunciati dall'articolo citato, il primo dei quali, di cui alla lettera a) del comma 1, riguarda testualmente «l'abrogazione espressa delle norme regionali già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficaci». Occorre, quindi, un coordinamento tra le due disposizioni di cui trattasi.

Alla stregua di quanto previsto nel precedente articolo 9 in cui all'ultimo comma il disegno di legge individua già un ulteriore testo unico compilativo da predisporre da parte governativa, anche in questo caso in sede di prima applicazione l'articolo 10 comma 4 individua fin da subito alcune leggi e disposizioni da abrogare.

Si fanno comunque salvi i rapporti sorti nel periodo della vigenza della norma abrogata anche con riferimento alla validità degli impegni di spesa assunti in base alle disposizioni medesime. Sarebbe opportuno ancorare tale previsione al momento dell'entrata in vigore della legge in esame. La precisazione che, rinviando all'articolo 15 delle preleggi, lascia fermi gli effetti delle abrogazioni implicite di disposizioni regionali non comprese nell'allegato A alla presente legge, appare pleonastica in quanto i principi di successione delle leggi nel tempo di cui alle disposizioni preliminari al codice civile non sono di competenza del legislatore regionale.

#### Art. 12.

##### *Relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari*

#### **Nota**

La norma ribadisce, al comma 1, l'obbligo di presentazione della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e sulle relative coperture dei disegni di legge e degli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale, in attuazione del principio del pareggio di bilancio stabilito dall'articolo 81 della Costituzione.

La disposizione replica, con alcune integrazioni, le previsioni dell'articolo 7 della legge regionale n. 47/1977.

L'obbligo di relazione tecnica per i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate è previsto altresì dal Regolamento interno dell'Ars all'articolo 67 ter nonché dalla circolare dell'Assessore per l'economia n. 15/2018 citata nella nota all'articolo 8 del disegno di legge in esame.

Al comma 2 si prevede la possibilità per l'Assemblea regionale e per le Commissioni parlamentari competenti di richiedere al Governo regionale la relazione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti sottoposti al loro esame, fissando il termine di tre giorni per la trasmissione della relazione.

Le disposizioni del comma 2 concernenti i poteri dell'Assemblea e delle Commissioni parlamentari riguardano la materia dell'autoorganizzazione dell'Assemblea regionale e pertanto la loro disciplina è riservata al Regolamento interno (in atto oggetto di una proposta di modifica all'esame della Commissione Regolamento), non potendo trovare accesso nel disegno di legge in questione.

#### Art. 13.

##### *Clausola di salvaguardia*

#### **Nota**

Sul tema della presenza o meno di oneri riconducibili al disegno di legge in questione si rinvia al commento all'articolo 8 del disegno di legge, nel quale viene peraltro richiamata la posizione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale sul punto.