

ARS



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi



Dossier

*“Parere dell’Assemblea sullo schema di norme di attuazione concernenti
il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa ai comuni”*

Documento n. 1 - 2024

XVIII Legislatura
Aprile 2024

ARS



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail 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.

DATI IDENTIFICATIVI

Numero	Deliberazione Giunta regionale n. 22 del 24 gennaio 2024
Titolo	Schema di decreto: norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di trasferimento di funzioni di polizia amministrativa ai comuni
Iniziativa	Governativa
Settore di intervento	Attuazione dello Statuto speciale – trasferimento di funzioni
Numero di articoli	4
Commissione competente	“Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria di cui all'art. 9, comma 3, e all'articolo 8 bis dello Statuto e delle proposte di Norme di attuazione da parte del Governo regionale”
Commissione per il parere	I Commissione legislativa “Affari istituzionali”

1. PREMESSA. LA FUNZIONE CONSULTIVA DELL'ARS NEL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DI NORME ATTUATIVE DELLO STATUTO.

Il Presidente della Giunta regionale ha trasmesso all'Assemblea Regionale Siciliana, ai sensi dell'art 15 della legge regionale 28 ottobre 2020, n. 26, legge statutaria, la deliberazione della Giunta regionale n. 22 del 24 gennaio 2024, recante: "Schema di decreto: 'Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di trasferimento ai comuni delle funzioni di polizia amministrativa di cui agli articoli 68 e 69 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, m. 773' - Apprezzamento".

Su tale schema di decreto l'ARS, dunque, previa istruttoria della competente Commissione, è chiamata a esprimere il proprio parere ai fini della successiva trasmissione dello schema medesimo, da parte del Governo regionale, alla Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto.

L'articolo 15, comma 1, citato, infatti, titolato "Obblighi del Governo su schemi di norme di attuazione dello Statuto" prevede che "le deliberazioni della Giunta regionale recanti schemi di norme di attuazione dello Statuto della Regione, prima della trasmissione alla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto, sono sottoposte all'Assemblea regionale siciliana che, previa istruttoria della competente Commissione, esprime il proprio parere entro il termine di trenta giorni dalla relativa assegnazione da parte del Presidente dell'Assemblea".

Si segnala, in primo luogo, che si tratta della terza volta che l'Assemblea viene chiamata a esprimere il parere su uno schema di decreto relativo a norme di attuazione dello Statuto dopo l'approvazione della citata legge statutaria. Quello in esame, quindi, rappresenta un passaggio importante per l'assetto dei rapporti tra Governo ed Assemblea regionale nell'ambito della nuova forma di governo regionale introdotta a partire dalla legge costituzionale n. 2/2001.

Pare opportuno sottolineare come la citata innovazione normativa rappresenti una vera e propria fonte sulla produzione (peraltro adottata con una procedura aggravata e a maggioranza rinforzata, se si considera il fatto che la legge statutaria è approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento regionale ed è sottoposta ad una pubblicazione atipica di carattere "notiziale" ai fini della sua eventuale sottoposizione a referendum confermativo da parte del corpo elettorale siciliano) con cui il legislatore ha inteso rinforzare il procedimento di formazione delle norme di attuazione ex art. 43 dello Statuto speciale, conferendo all'ARS un ruolo proprio, nell'ambito del procedimento in questione, nei casi (ormai sempre più frequenti specie in materia finanziaria e contabile) in cui la proposta di adozione di norme di attuazione dello Statuto tragga origine da un'iniziativa esercitata dal Governo regionale.

La presente nota di lettura si propone di ricostruire la cornice normativa e ordinamentale in cui si iscrive il provvedimento *de quo*, ponendone in rilievo eventuali criticità e possibili spunti di riflessione anche in virtù della nuova funzione consultiva in siffatta materia di cui è investito l'organo legislativo della Regione.

2. L'ITER DI ADOZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO

Furono già i membri della Consulta regionale nel redigere lo Statuto speciale del 1946 (poi emanato con il Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, successivamente convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) a prevedere, in armonia col carattere pattizio della stessa Carta fondamentale della Regione, che le norme necessarie alla sua attuazione dovessero essere il frutto di un procedimento complesso, in cui fossero coinvolti sia la Regione che lo Stato. È appena il caso di ricordare che a mente del citato art. 43, le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana sono determinate da una commissione paritetica di quattro membri, due di nomina statale e due di designazione regionale. La nomina dei componenti di parte statale è demandata al Governo nazionale, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, al Ministro per gli Affari regionali. I componenti di parte regionale, invece, sono designati dal Presidente della Regione ma anch'essi formalmente nominati dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, al Ministro per gli Affari regionali. I membri della paritetica possono essere confermati o sostituiti quando si insedi un nuovo Governo statale o regionale, o quando se ne ravvisi la necessità istituzionale. Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, la commissione paritetica è un organo consultivo e nel contempo, "*uno strumento di collaborazione e raccordo tra Stato e Regioni ad autonomia speciale finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi diversi*" (sentenza n. 109 del 1995).

Le norme di attuazione degli statuti di autonomia speciale occupano una posizione del tutto peculiare nell'ambito della gerarchia delle fonti, incontrando il solo e duplice limite del rispetto dello Statuto e della Costituzione. Definite dalla Corte costituzionale come ordinarie norme aventi forza di legge, esse prevalgono sulla legge statale, in ragione del carattere "riservato e separato" che lo Statuto speciale attribuisce a tale fonte. Si tratta, inoltre, dell'unica fonte normativa avente forza e valore di legge rispetto al cui *iter* di approvazione non è previsto alcun coinvolgimento del Parlamento nazionale. Inoltre, secondo la dottrina e la prassi costante, il testo proposto dalla Commissione paritetica è "intangibile" nel senso che il Governo nazionale può accettarlo o meno, ma non può modificarlo nel merito (le sole integrazioni ammissibili sono infatti di natura formale).

Nella prassi, proprio perché lo schema di norme di attuazione non può essere modificato unilateralmente dal Governo, se il testo su cui si è determinata la Commissione paritetica presenti, a giudizio dei Ministeri competenti, dei profili di criticità, la medesima Commissione è invitata a rivederne i contenuti ai fini della successiva emanazione del decreto legislativo.

Gli schemi di decreti legislativi che recepiscono le norme di attuazione, una volta “determinati” dalla Commissione paritetica, vengono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, promulgati dal Presidente della Repubblica, per l’appunto nella veste formale di decreti legislativi e trasmessi al Ministero della giustizia per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana.

Occorre segnalare che, sempre nella prassi, gli schemi di norme di attuazione “determinati” dalla Commissione paritetica, in mancanza di un termine di adozione, una volta trasmessi attendono di essere deliberati dal Consiglio dei Ministri per molto tempo, alle volte senza che si proceda a detta emanazione e senza che si abbia contezza delle ragioni di ordine giuridico o politico-costituzionale che hanno determinato una interruzione del suddetto *iter* di approvazione. Circostanza, quest’ultima, che richiederebbe una modifica della disciplina in questione improntata a canoni di maggiore trasparenza e celerità.

In passato, infatti, sono stati proposti correttivi procedurali proprio al fine di individuare un lasso temporale per sollecitare la definitiva approvazione delle norme di attuazione dello Statuto da parte del Consiglio dei Ministri. In particolare il disegno di legge di riforma dello Statuto della Regione approvato nel 2005 dall’Ars prevedeva, mediante una modifica dell’attuale articolo 43 dello Statuto medesimo, che sulle norme approvate dalla commissione paritetica il Consiglio dei ministri dovesse pronunciarsi entro 180 giorni dalla trasmissione del testo.

L’iniziativa delle norme suddette può provenire, oltre che dal Governo nazionale, anche dal Governo regionale – cosa che, come prima detto, avviene negli ultimi anni sovente specie nei casi di norme concernenti i rapporti finanziari Stato – Regione.

3. IL PARERE ESPRESSO DALL’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Orbene, all’interno dell’articolato meccanismo testé illustrato, si colloca la citata disposizione di cui all’art. 15 della legge regionale statutaria n. 26/2020 che, nel prevedere il parere necessario dell’ARS sullo schema di decreto legislativo di iniziativa regionale, ha arricchito l’*iter* procedimentale delle norme di attuazione attribuendo un’importante forma di partecipazione all’organo legislativo regionale. Se è vero, infatti, che il parere parlamentare non è vincolante, il mancato passaggio in Assemblea dello stesso si porrebbe quale vizio in procedendo dell’atto

legislativo che fosse eventualmente adottato in carenza. Non è dato, peraltro, ravvisare alcuna forma di silenzio significativo rispetto allo scadere dei trenta giorni previsti dall'art. 15, l.r. 26/2020 dal momento che il termine *de quo* deve ritenersi meramente ordinatorio. Pertanto, l'Assemblea mantiene anche oltre il detto termine il potere di esprimersi; decorsi i trenta giorni, però, il Governo ha facoltà di procedere. Tuttavia, i rapporti di leale collaborazione fra i due organi, in una materia così importante, suggeriscono da un lato, l'esercizio della funzione consultiva da parte dell'Assemblea e, dall'altro, che il Governo attenda il parere, entro limiti di tempo ragionevoli.

Con riferimento al caso in ispecie, in forza del previsto coinvolgimento dell'Assemblea regionale siciliana, l'*iter* delle norme di attuazione medesime di iniziativa regionale è, dunque, caratterizzato dai seguenti passaggi:

1. il Governo regionale elabora, anche su atto di indirizzo dell'ARS o delle sue commissioni interne, uno schema di decreto di norme di attuazione dello Statuto che viene approvato con delibera di Giunta;
2. lo schema viene trasmesso all'Assemblea regionale che, previa istruttoria della competente commissione, esprime il parere richiesto e lo trasmette al Governo regionale;
3. il Governo regionale, previa nuova deliberazione della Giunta, trasmette quindi lo schema, a seguito dell'espressione del parere parlamentare, alla Commissione paritetica la quale, a seguito del proprio esame, "determinerà" lo schema di decreto da proporre al Consiglio dei ministri;
4. quest'ultimo, a tal punto, adotta una deliberazione che prenderà la forma di un decreto legislativo emanato dal Presidente della Repubblica.

Con riferimento ai profili procedurali, la Commissione competente ai fini dell'istruttoria del parere, ai sensi dell'ordine del giorno n. 2, approvato nella seduta n. 4 del 23 novembre 2022, istitutivo della Commissione parlamentare speciale Statuto e materia Statutaria, è quest'ultima Commissione speciale che è chiamata a riferire all'Assemblea a seguito di un'attività istruttoria che può prevedere il coinvolgimento di altre commissioni legislative mediante l'espressione di pareri endoprocedimentali.

Da ultimo, vi sarà l'espressione del parere da parte dell'Aula.

Al riguardo si applica una procedura analoga a quella adottata per la fattispecie di cui all'art. 41 ter, terzo comma, dello Statuto, riguardante l'espressione del parere dell'Assemblea regionale siciliana sui progetti di modificazione dello statuto speciale di iniziativa governativa o parlamentare nazionale, sulla quale si è formata una prassi consolidata.

In particolare, in tale ipotesi, si avranno i seguenti passaggi:

1. la Commissione competente predisporre ed approva una relazione corredata da una proposta di parere favorevole o contrario per l’Aula, che può essere articolata con eventuali osservazioni o proposte di modifica al testo in esame;

2. Il documento, una volta votato dalla Commissione, verrà poi trasmesso all’Aula che procederà, su proposta della Commissione competente che riferisce all’Assemblea, all’espressione di un parere che, a sua volta, potrà essere aperto anche ad eventuali osservazioni o proposte emendative.

4. IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI DI POLIZIA AMMINISTRATIVA DI CUI AGLI ARTT. 68 E 69 DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI DI PUBBLICA SICUREZZA AI COMUNI

Con riferimento al merito dello schema di decreto trasmesso dal Presidente della Regione, questi è stato sollecitato dalla “Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria di cui all'art. 9, comma 3, e all'articolo 8 bis dello Statuto e delle proposte di Norme di attuazione da parte del Governo regionale”.

Quest’ultima, nella seduta n. 13 del 4 ottobre 2023, ha approvato la **Risoluzione n. 1/2023, impegnando il Governo della Regione a predisporre, entro tre mesi, uno schema di norme di attuazione dello Statuto speciale** per il trasferimento ai comuni delle funzioni di polizia amministrativa di cui articoli 68 e 69 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Si deve rammentare che, con riferimento alle regioni a statuto ordinario, le funzioni in parola, previste dagli artt. 68 e 69 del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, sono state trasferite ai comuni dall’art. 19, primo comma, numeri 5) e 6), del d. P. R. n. 616 del 1977, quindi oltre quarant’anni fa. Nel dettaglio, la norma statale in questione, nella sua formulazione originaria, aveva attribuito ai comuni:

1) la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all’art. 68 TULPS;

2) la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all’aperto di cui all’art. 69 TULPS.

Con riferimento alle Regioni speciali, i trasferimenti delle predette funzioni sono stati operati con norme di attuazione dello Statuto. Si veda al riguardo l’art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica, 19 giugno 1979, n. 348, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la

Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», che ha operato il medesimo trasferimento di funzioni di polizia amministrativa con riguardo alla Regione autonoma Sardegna.

Dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, si è posta la questione della perdurante necessità di dover ricorrere a norme di attuazione degli Statuti speciali per operare il trasferimento delle suddette funzioni ai comuni. Il Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 26 giugno 2002, n. 1510, richiesto di un parere sulla possibilità, nel nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001 del Titolo V, parte II, della Costituzione, di attuare il trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla Regione Siciliana con modalità diverse da quelle di cui all'art. 43 dello statuto speciale, ha concluso che *«allo stato, ai fini del trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa alla regione Sicilia e alle Province e ai Comuni della stessa Regione non [sono] possibili procedure diverse da quella prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione», escludendo inoltre espressamente che nel caso in esame si rientri «in una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare funzioni amministrative nelle materie previste dagli statuti senza la preventiva emanazione delle relative norme di attuazione».*

Detto ciò, va rilevato come **per le altre regioni** la legge statale abbia previsto disposizioni di semplificazione **in quanto le licenze e le autorizzazioni previste dagli artt. 68 e 69 TULPS sono state sostituite da SCIA, ex art. 19 della legge n. 241 del 1990, «[per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio]»** (art. 7, comma 8-bis, del d. l. n. 91 del 2013, come convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112).

In Sicilia invece, in mancanza dell'adozione delle predette norme di attuazione, il conseguente mancato trasferimento ai comuni dell'Isola delle funzioni in esame ha fatto sì che dette funzioni di polizia amministrativa non venissero direttamente interessate dalle disposizioni di semplificazione.

Ulteriori semplificazioni, in via sperimentale, sono state previste, estendo la SCIA per la realizzazione di spettacoli dal vivo che comprendono attività culturali quali il teatro, la musica, la danza e il musical nonché le proiezioni cinematografiche che si svolgono in un orario compreso tra le ore 8.00 e le ore 1.00 del giorno seguente, destinati ad un massimo 1000 partecipanti» (art. 38-bis del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, più volte modificato). Fino al 31 dicembre 2024, il medesimo articolo, da ultimo, ha previsto il ricorso

alla SCIA per la realizzazione dei medesimi spettacoli e delle stesse attività culturali fino “ad un massimo di 2.000 partecipanti.

5. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 136 DEL 2023

Recentemente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 136 del 2023, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 13, comma 71, della legge regionale n. 16 del 2022, che aveva recepito la normativa statale di semplificazione in tema di autorizzazioni di polizia amministrativa, ha affermato che il legislatore siciliano ha inteso applicare nel territorio regionale, *“con proprio intervento unilaterale, le semplificazioni già operanti nel resto d’Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell’autorità di pubblica sicurezza statale e [...] ha disatteso l’art. 43 dello statuto speciale, ai sensi del quale il trasferimento delle funzioni in esame ai comuni, che è prius logico rispetto alla loro semplificazione, richiede l’adozione di norme di attuazione statutaria che non possono essere sostituite da un intervento unilaterale del legislatore regionale”*.

In ragione della predetta pronuncia del giudice delle leggi, è sorta la necessità di promuovere il complesso *iter* di approvazione delle norme di attuazione dello Statuto volte a trasferire ai comuni dell’Isola l’esercizio delle predette funzioni di polizia amministrativa. Il Governo regionale, facendo seguito all’impegno contenuto nella risoluzione n. 1 del 2023 della Commissione Statuto, ha dato avvio per il tramite dello schema di norma di attuazione di cui alla deliberazione n. 22 del 24 gennaio 2024, trasmesso per acquisire il parere dell’Assemblea, così come prescritto dall’articolo 15 della legge regionale n. 26 del 2020.

6. LO SCHEMA DI NORMA DI ATTUAZIONE DI CUI ALLA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE N. 22 DEL 24 GENNAIO 2024

Lo schema di decreto trasmesso dal Governo regionale assume come modello quanto previsto dalle norme di attuazione in tema di trasferimento delle funzioni di polizia amministrativa già adottate con riferimento ad altre Regioni ordinarie e speciali, in particolare la Sardegna, ma con delle significative differenze utili ad adeguarne i contenuti rispetto all’evoluzione dell’ordinamento e alla giurisprudenza costituzionale sopravvenuta. In particolare, la sentenza della Corte costituzionale 24 marzo 1987, n. 77, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 3 dell’art. 19 del DPR 616 del 1977 nella parte in cui non limitava i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza.

Inoltre, si tiene conto, come espressamente dichiarato nella relazione illustrativa di accompagnamento, della modifica dell'articolo 117 della Costituzione da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 3 che al comma 2, lett. h), riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di "ordine pubblico e sicurezza" escludendo espressamente la materia della "polizia amministrativa locale".

Nello schema di decreto di attuazione posto all'esame dell'Assemblea, si tiene altresì in considerazione l'applicazione, alle autorizzazioni e licenze previste dagli articoli 68 e 69 del TULPS, del regime di semplificazione rappresentato dalla SCIA, così come previsto dal legislatore statale a partire dall'art. 7, comma 8-bis, del d. l. n. 91 del 2013.

Più nel dettaglio, il testo deliberato dalla Giunta regionale consta di quattro articoli.

L'articolo 1 dello schema di decreto in oggetto consta di due commi. Il comma 1 dispone di attribuire ai comuni l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa di cui agli articoli 68 e 69 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Il comma 2, ricalcando quanto già previsto dall'art. 19 del DPR n. 616 del 1977 per il trasferimento delle medesime funzioni alle Regioni ordinarie, contempla l'attribuzione al Ministro dell'Interno del potere di impartire ai sindaci, per il tramite dei prefetti territorialmente competenti, direttive in ordine all'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa oggetto di trasferimento ma solo "per motivate esigenze di pubblica sicurezza".

L'articolo 2 consta anch'esso di due commi. Il comma 1 prevede che i provvedimenti adottati dai comuni e le segnalazioni certificate ricevute ai sensi del precedente articolo 1 vengano comunicati al prefetto territorialmente competente. Il comma 2, prevede che su richiesta del prefetto e solo per "motivate esigenze di pubblica sicurezza", i provvedimenti e le segnalazioni certificate possano essere oggetto di previsioni conformative o di divieto e di provvedimenti amministrativi di secondo grado di sospensione, annullamento o revoca.

Si segnala che nel parere, la Commissione Statuto, ha sottolineato la necessità di specificare che la trasmissione dei provvedimenti e delle segnalazioni certificate al prefetto avverrà contestualmente o comunque entro un brevissimo lasso di tempo, in modo che questi possa eventualmente esercitare tempestivamente le proprie competenze a tutela della pubblica sicurezza.

L'articolo 3 prevede che le funzioni di polizia amministrativa, trasferite ai sensi dell'articolo 1, vengano esercitate dalle strutture amministrative comunali già competenti per il rilascio di provvedimenti di natura autorizzativa. Infatti, quelle oggetto di trasferimento sono funzioni omogenee rispetto a quelle già svolte da quest'ultimi tramite gli uffici comunali allo stato esistenti per l'esercizio delle competenze a carattere autorizzativo, secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa e nell'allegato parere della Ragioneria generale della Regione.

L'articolo 4 specifica, anche quale conseguenza della previsione di cui al precedente articolo 3, che le disposizioni di attuazione in parola non determinano oneri finanziari aggiuntivi a carico dei comuni e della Regione, secondo quanto attestato, anche in questo caso, dal parere reso della Ragioneria generale della Regione.

Si segnala che, nel parere, la Commissione Statuto, ha sottolineato l'opportunità che la clausola di invarianza finanziaria per i bilanci della Regione e dei comuni sia formulata avendo riguardo alla distinzione tra "nuovi oneri" e "oneri aggiuntivi o maggiori" avendo cura di specificare che all'esercizio delle nuove funzioni da parte dei comuni si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.